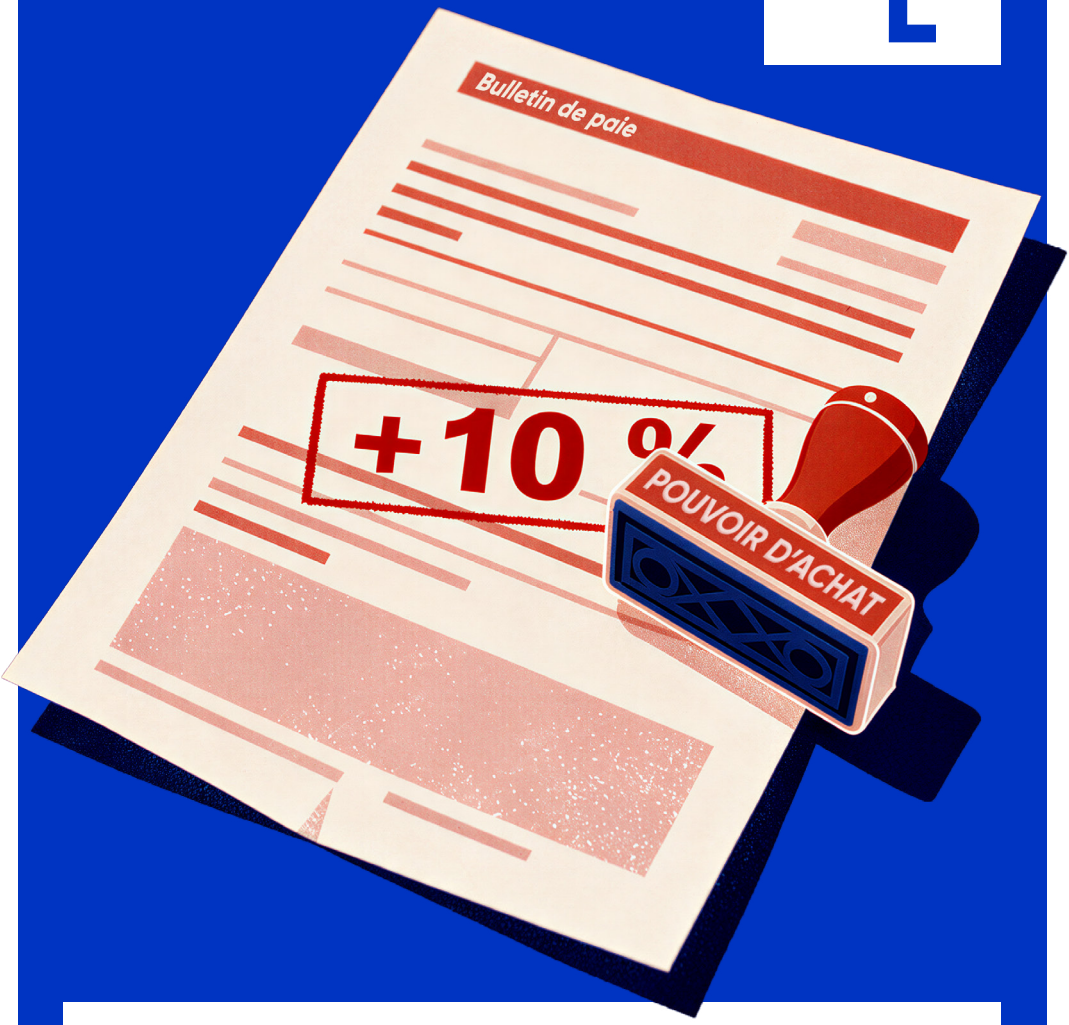
Septembre 2026

GENERATION LIBRE
THINK TANK



RAPPORT

Le choc du net : Comment augmenter de 10% le pouvoir d'achat ?

Hugo Spring-Ragain, économiste

Génération Libre
est un **think tank**
indépendant qui vise
à promouvoir les libertés.
Toutes les libertés.

CHIFFRES-CLÉS

3 chiffres clefs :

47,2%

c'est le taux d'imposition implicite du travail (*taxe wedge*) pour un salarié célibataire au salaire moyen en France, contre 35,1 % en moyenne dans les pays de l'OCDE[1]

10%

c'est le gain de pouvoir d'achat moyen induit par la réforme proposée dans ce rapport

100 000

c'est le nombre d'emplois estimés qui seraient créés avec la mise en place de la réforme

[1]OCDE, Taxing Wages 2024 : Tax and Gender through the Lens of the Second Earner, OECD Publishing, Paris, 2024.

Table des matières

Introduction 6

01 Constat : des charges sociales importantes et complexes 9

1.1 Historique : des réformes qui s'empilent pour alourdir le coût du travail depuis les années 1990 9
1.1.1 Les années 1990 : la réponse au chômage peu qualifié 9
1.1.2 Les années 2000 : généralisation et montée en charge des exonérations 10
1.1.3 Les années 2010 : du coût du travail à la compétitivité 10
1.1.4 Le basculement du CICE vers des baisses pérennes de cotisations 12
1.1.5 Conséquence : un système devenu complexe, illisible et impossible à piloter 13

1.2 Comparaison : la France se singularise par son coût du travail élevé et sa rigidité 15
1.2.1 Le poids des prélèvements sur le travail : niveaux, composantes et position relative de la France 15
1.2.2 Cotisations sociales et financement de la protection sociale : une dépendance structurelle au facteur travail 17
1.2.3 Des modèles de financement contrastés en Europe 18
1.2.4 Les implications macroéconomiques d'un financement centré sur le travail 19
1.2.5 L'empilement des compensations budgétaires : un déplacement plus qu'une rupture 19
1.2.6 Salaires, salaire minimum, négociation collective et incidence des charges sociales 20
1.2.7 Salaire minimum et blocage des mécanismes d'ajustement 21
1.2.8 Structure des salaires 22
1.2.9 La négociation collective comme second niveau de rigidité 23
1.2.10 Comparaisons internationales et rôle des institutions salariales 24

02 Proposition : baisser les cotisations salariales et patronales pour augmenter le pouvoir d'achat et gagner en compétitivité 27

2.1 La mesure proposée : une baisse uniforme des prélèvements salariaux sur les revenus d'activité et des cotisations patronales 31

2.1.1 Évolution des taux de cotisation 32
2.1.2 Chiffrage du coût de la réforme 35

2.2 Conditions nécessaires pour obtenir 10 % de gain de pouvoir d'achat 39
2.2.1 Décomposition des canaux de transmission 39
2.2.2 Le coefficient de pass-through : variable critique pour l'évaluation de la réforme 41
2.2.3 Scénarisation des gains de pouvoir d'achat selon les hypothèses de transmission 42
2.2.4 Hétérogénéité structurelle des gains selon le niveau de salaire 43

2.3 Effets de la réforme sur les salaires réels 44
2.3 Gains de salaires nets par tranches de salaires 44

2.4 Effets de la réforme sur l'ensemble de l'économie 47
2.4.1 Une mesure faisant baisser le chômage : plus de 100 000 créations, principalement dans l'industrie manufacturière 47
2.4.2 Une mesure de compétitivité qui rapproche notre coût du travail de la moyenne 58
2.4.3 Un levier pour l'investissement et les exportations 61
2.4.4 Une mesure qui stimule la consommation des ménages 62
2.4.5 Bilan sur l'économie : une hausse significative du PIB 65

03 Financement de la réforme 71

Scénario A : Simplification des politiques de l'emploi 74
3.1.1 Reprofiler les allègements généraux de cotisations patronales 74
Logique de substitution avec la réforme proposée 74
3.1.2 Rationaliser les aides à l'apprentissage 75
3.1.3 Éteindre les contrats aidés et dispositifs à faible rendement 76
3.1.4 Réduire les exonérations sectorielles et catégorielles 76
3.1.5 Rationaliser l'assurance chômage et la formation professionnelle 77
3.1.6 Supprimer les aides aux entreprises (subventions d'État et Bpifrance) 78

Scénario B : Ciblage des niches fiscales 82
3.2.1 Panorama des dépenses fiscales 82
3.2.2 Dispositifs supprimés 83
3.2.2.1 Supprimer le crédit d'impôt recherche (CIR) 83
3.2.2.2 Supprimer le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile 83
3.2.2.3 Réduire l'abattement de 10 % sur les pensions 83
3.2.2.4 Rationaliser les taux réduits de TVA 84
3.2.2.5 Réduire les niches « brunes » et autres dispositifs 86

Conclusion 87

INTRODUCTION

Un salarié au salaire médian coûte à son employeur près du double de ce qu'il touche à la fin du mois. Cette situation fait suite à trente ans de réformes empilées, partielles et faites dans l'urgence. Chaque gouvernement a ajouté son dispositif (exonérations ciblées, allègements dégressifs, primes défiscalisées, crédits d'impôt) pour corriger les effets d'un système qu'il ne voulait pas réformer dans son ensemble. Le résultat est l'un des systèmes de prélèvements sociaux les plus complexes d'Europe : des taux faciaux parmi les plus élevés du monde, corrigés par un maquis de dérogations sectorielles et territoriales que plus personne ne pilote ou ne parvient à comprendre[2] . Ce rapport ne propose pas un dispositif de plus. Il propose de baisser les prélèvements eux-mêmes et de revoir l'ensemble de l'architecture du système. La France se distingue dans le monde par le poids important que fait peser sur le travail le financement de son modèle social. En 2023, le coin socio-fiscal atteignait 46,9 % du coût du travail en France, contre 34,8 % en moyenne dans l'OCDE[3] : la France est sur le podium mondial de la taxation du travail. Peu de pays comparables font autant reposer le financement de leur protection sociale sur les salaires. Ce choix se paie deux fois. Par les salariés, qui ne récupèrent que très partiellement le fruit de leur travail. Par les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre - services de proximité, commerce, artisanat, soin - dont la compétitivité dépend directement du coût horaire[4] . Taxer le travail, c'est taxer l'emploi là où il est le moins délocalisable et le moins qualifié. Pendant ce temps, le pouvoir d'achat s'est enrayé. Le revenu disponible des ménages a continué de progresser en moyenne, mais la hausse a été absorbée par le logement, l'énergie et les dépenses contraintes[5] . Pour les trois premiers déciles de niveau de vie, le taux d'effort énergétique et locatif atteint des niveaux historiquement élevés[6] . L'État a répondu par des transferts : prestations ciblées, compléments de revenu, chèques ponctuels. Cette réponse soulage à court terme et échoue à long terme. Elle rend une part croissante des travailleurs dépendante de prestations compensatoires, au lieu de leur rendre du salaire. L'État casse les jambes des travailleurs et des entreprises d'un côté pour leur donner des pansements de l'autre.

[2]Clemens Fuest, Mathieu Parenty et Farid Toubal, *Évaluer et simplifier les aides aux entreprises*, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 54, Novembre 2019.
[3]OECD, Taxing Wages 2024: Tax and Gender through the Lens of the Second Earner, OECD Publishing, Paris, 2024.
[4]OECD, Taxing Wages 2021, OECD Publishing, Paris, 2021
[5]Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, « Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023 », Policy Brief, 22 Février 2023.
[6]Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, rapport annuel 29, 2024.

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte où le marché du travail français demeure caractérisé par un taux de chômage structurellement supérieur à celui des principales économies européennes comparables. Le chômage structurel français est estimé autour de 7,7 %, sensiblement au-dessus de celui des économies européennes comparables[7] . Le coût du travail n'explique pas tout. Mais un pays qui rend l'embauche coûteuse sur les qualifications intermédiaires ne doit pas s'étonner de la persistance du chômage structurel.

Dans ce cadre, la question de savoir si une réduction significative des cotisations sociales pourrait simultanément augmenter le pouvoir d'achat des actifs, stimuler l'emploi et préserver l'équilibre des comptes publics constitue une interrogation centrale des politiques économiques contemporaines. Le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) notait en 2021 que toute réforme d'ampleur modifiant l'assiette ou le taux des cotisations sociales doit désormais s'inscrire dans une contrainte de neutralité budgétaire stricte, compte tenu de la trajectoire de dette publique et des engagements européens[8] . Cette contrainte impose de ne pas élargir l'écart entre dépenses et recettes publiques et de rechercher des mécanismes de redéploiement interne plutôt qu'un recours accru à la fiscalité.

Nous proposons dans ce rapport une réforme précise et simple : baisser de 32 % les prélèvements salariaux sur les revenus d'activité (cotisations salariales, CSG et CRDS) et de 10 % les cotisations patronales, pour un gain d'environ 10 % du pouvoir d'achat net des actifs. Le coût brut est de l'ordre de 88 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale[9] . Ce montant doit être financé euro pour euro : suppression des niches fiscales et sociales à faible rendement, reprofilage des allègements existants, révision du périmètre des opérateurs publics non régaliens, ce que la Commission européenne nomme une « recomposition structurelle des dépenses »[10] .

[7]FRANCE STRATÉGIE, « Chômage conjoncturel et chômage structurel », Annexe 1 au rapport du groupe d'experts sur le SMIC, 2016.
[8]Conseil des prélèvements obligatoires, « Baromètre des prélèvements obligatoires en France Première édition 2021 », n°3, février 2022.
[9]Sans intégrer, a priori, les retours directs réduisant le montant nécessaire.
[10]European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Debt Sustainability Monitor 2023, mars, 2024.

L'enjeu est salarial, pas seulement budgétaire. Il s'agit également de déterminer dans quelle mesure la structure des taux de cotisations actuelle constitue un frein aux gains de productivité, à l'investissement et à la progression salariale. Plusieurs travaux du FMI ont récemment montré que les économies présentant un taux d'imposition élevé du travail tendent à afficher une moindre mobilité salariale ascendante et une plus forte stagnation des salaires médians[11] . Dans le cas français, l'empilement des dispositifs de compensation du bas salaire contribue à lisser artificiellement les écarts de salaires autour du SMIC, ce qui peut décourager la progression salariale continue, comme l'a souligné le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFPS)[12] .

La méthode combine deux niveaux. Au niveau microéconomique, nous mesurons l'effet de la baisse sur le salaire net, le revenu disponible, l'éligibilité aux prestations et la répartition des gains par décile de niveau de vie, à partir des données publiques (Insee, Dares, DGFiP). Au niveau macroéconomique, un cadre semi-structurel estime les effets sur l'emploi, la consommation, l'investissement et les recettes publiques. Les élasticités et les multiplicateurs sont calibrés sur la littérature empirique et sur les réformes comparables conduites en Allemagne (lois Hartz), aux Pays-Bas (accord de Wassenaar) et au Danemark (réformes fiscales de 2007)[13] . Les hypothèses de transmission aux salaires sont explicitées et testées en scénarios prudent, central et favorable : le lecteur peut ainsi distinguer ce qui relève du mécanisme et ce qui dépend du comportement des employeurs.

Le rapport pose non seulement un constat (partie 1), une réforme chiffrée et sourcée (partie 2), mais il propose deux grands scénarios de son financement (partie 3).

[11]Santiago Acosta-Ormaechea, Samuel Pienknagura, Carlo Pizzinel, Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean, IMF Policy Paper, Janvier 2022.
[12]France Stratégie (Groupe d'experts sur le SMIC), Les interactions entre salaire minimum, prestations et prélèvements sociaux, in Salaire minimum interprofessionnel de croissance — Rapport du Groupe d'experts, novembre 2021.
[13]Alessandro Turrini et al. European Economy, « A Decade of Labour Market Reforms in the EU:Insights from the LABREF database », juillet 2014.

01

Constat : **des charges sociales importantes et complexes**

Constat : des charges sociales importantes et complexes

1.1 Historique : des réformes qui s'empilent pour alourdir le coût du travail depuis les années 1990

L'architecture actuelle des cotisations sociales en France ne résulte pas d'une réforme d'ensemble pensée ex ante, mais d'une succession de décisions partielles, prises sur plus de trois décennies, dans des contextes macroéconomiques et politiques très différents. Cette dynamique incrémentale explique en grande partie la complexité du système, la superposition des dispositifs d'allègement et la difficulté croissante à en appréhender les effets globaux sur le coût du travail, l'emploi et le pouvoir d'achat.

1.1.1 Les années 1990 : la réponse au chômage peu qualifié

Les premières exonérations générales de cotisations sociales apparaissent au début des années 1990, dans un contexte marqué par une montée rapide du chômage, en particulier parmi les travailleurs peu qualifiés. La réforme dite *Balladur* de 1993[14] introduit un premier mécanisme d'exonération ciblée sur les bas salaires, avec pour objectif explicite de réduire le coût du travail au voisinage du SMIC et de soutenir l'emploi peu qualifié[15].

Cette logique est renforcée par les réformes *Juppé* de 1995–1996[16], qui étendent et pérennisent les exonérations, tout en amorçant une réflexion plus large sur le financement de la protection sociale. L'introduction de la contribution sociale généralisée (CSG) marque à cet égard un tournant : une partie du financement social est progressivement transférée du salaire brut vers une assiette plus large, incluant les revenus du capital et de remplacement. Toutefois, ce déplacement reste partiel et ne remet pas en cause la centralité des cotisations assises sur le travail.

À ce stade, les exonérations de cotisations sont conçues comme un instrument ciblé, relativement circonscrit, dont le coût budgétaire demeure limité et dont la justification économique est étroitement liée à la lutte contre le chômage des moins qualifiés.

---

[14]Légifrance, Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Consulté sur : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000864578
[15]Didier Migaud, Rolande Ruellan, Laurent Rabaté, Cour des Comptes, Rapport Sécurité Sociale, Chapitre IV Septembre 2010.
[16]INA, *Sécurité sociale* — Mise en œuvre du plan Juppé (fresques INA), 23 janvier 1996.

1.1.2 Les années 2000 : généralisation et montée en charge des exonérations

Au tournant des années 2000, la logique d'allègement des charges est profondément modifiée par l'introduction des exonérations dites *Fillon*[17]. Le dispositif, mis en place à partir de 2003, vise à unifier et simplifier les mécanismes existants, tout en élargissant leur champ d'application. Il repose sur un principe de dégressivité continue des exonérations entre le SMIC et un plafond initialement fixé à 1,6 SMIC.
Cette réforme marque une étape décisive : les exonérations de cotisations sociales cessent d'être un instrument ponctuel pour devenir un pilier structurel de la politique de l'emploi. Leur coût budgétaire augmente rapidement, sous l'effet combiné de l'élargissement du périmètre et de la dynamique de la masse salariale[18]. Parallèlement, la structure effective des taux de cotisation devient de plus en plus hétérogène selon le niveau de salaire. Alors que le taux de cotisations patronales au niveau du SMIC est fortement réduit, les salaires intermédiaires supportent l'essentiel de l'effort contributif, sans bénéficier de dispositifs compensatoires équivalents. Cette asymétrie contribue à rigidifier la distribution salariale et à concentrer les incitations économiques autour du seuil du salaire minimum.

1.1.3 Les années 2010 : du coût du travail à la compétitivité

La crise financière de 2008–2009 puis la crise des dettes souveraines conduisent à un déplacement partiel du discours public : au-delà de l'emploi peu qualifié, la question de la compétitivité globale de l'économie française devient centrale. C'est dans ce contexte qu'est instauré le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2013.
Le CICE constitue une rupture conceptuelle : il ne s'agit plus d'une exonération directe de cotisations, mais d'un crédit d'impôt assis sur la masse salariale, initialement jusqu'à 2,5 SMIC. Son coût budgétaire atteint rapidement près de 20 milliards d'euros par an[19], ce qui en fait l'un des dispositifs les plus coûteux jamais mis en place en matière de soutien au coût du travail.
Les évaluations ex post montrent des effets positifs mais modérés sur l'emploi et l'investissement, et soulignent une grande hétérogénéité sectorielle. Elles mettent également en évidence une faible lisibilité du dispositif pour les entreprises, liée au décalage temporel entre la décision d'embauche et le bénéfice effectif du crédit d'impôt.

---

[17]François Écalle, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires », FIPECO, 20 septembre 2025.
[18]INSEE, France, portrait social, 21 novembre 2024.
[19]Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan, France Stratégie, Rapport 2017 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, 4 octobre 2017.

1.1.4 Le basculement du CICE vers des baisses pérennes de cotisations

En 2019, le CICE est transformé en baisse pérenne de cotisations patronales, dans le cadre du *pacte de responsabilité et de solidarité.* Ce basculement vise à améliorer la lisibilité et l'efficacité du dispositif, en réduisant directement le coût du travail plutôt qu'en passant par un mécanisme fiscal différé.

Cette transformation marque une nouvelle étape dans l'institutionnalisation des allègements de charges. Les exonérations deviennent non seulement massives, mais également permanentes, ce qui accroît leur poids structurel dans les finances publiques. En 2024, le montant total des allègements généraux de cotisations sociales atteint 77,6 milliards d'euros[20], soit un niveau comparable au budget annuel de l'enseignement scolaire.

Ce phénomène crée un effet de cliquet budgétaire : les dispositifs d'allègement, une fois instaurés, sont politiquement et économiquement très difficiles à remettre en cause, même lorsque leur efficacité marginale décroît ou que le contexte macroéconomique évolue.

[20]Rapports d'Évaluation des Politiques de Sécurité Sociale, Dispositifs d'exonération en faveur de l'emploi, Exonérations compensées et non compensées par l'État.

1.1.5 Conséquence : un système devenu complexe, illisible et impossible à piloter

Au fil de ces réformes successives, le système de charges sociales français a perdu en cohérence d'ensemble. Les objectifs poursuivis - emploi, compétitivité, pouvoir d'achat - se sont empilés sans toujours être hiérarchisés, donnant lieu à une architecture où coexistent :

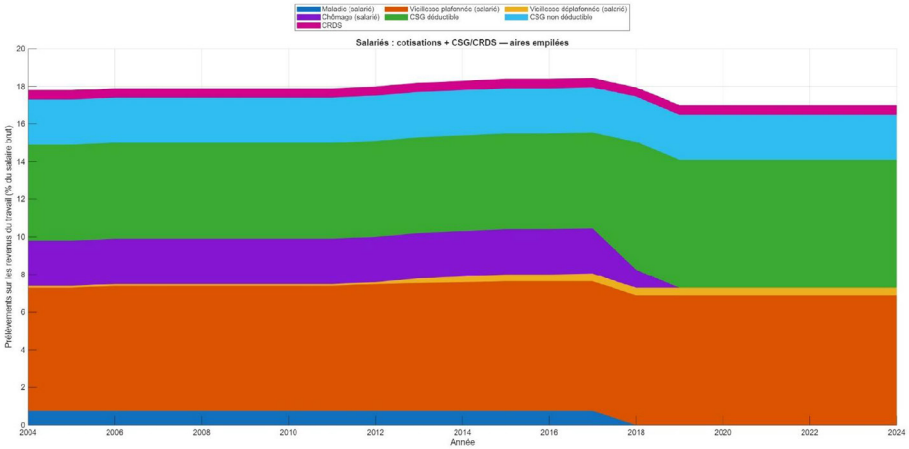
- **des cotisations élevées sur le travail,**
- **des exonérations massives et ciblées,**
- **des dispositifs compensatoires ex post (prime d'activité, aides au logement),**
- **et une fiscalité sociale partiellement déconnectée des droits contributifs.**

Cette complexité nuit à la lisibilité pour les entreprises comme pour les salariés, rend difficile le pilotage budgétaire et rend toute réforme d'ampleur politiquement sensible. Elle constitue toutefois le point de départ incontournable de toute réflexion sur une reconfiguration structurelle des charges sociales à budget constant.

Les figures suivantes retracent l'évolution, depuis le milieu des années 2000, de la composition des prélèvements sociaux pesant respectivement sur les salariés et sur les employeurs. Leur lecture conjointe éclaire la dynamique d'empilement qui caractérise aujourd'hui l'architecture des charges sociales. Du côté des employeurs, l'évolution est relativement stable. Les taux faciaux des principales branches contributives (maladie, vieillesse, allocations familiales) restent élevés sur l'ensemble de la période, avec des ajustements marginaux plutôt que des inflexions structurelles. Les allègements ciblés sur les bas salaires, massifs en volume budgétaire, ne se lisent pas directement dans ces taux agrégés, puisqu'ils prennent la forme d'exonérations conditionnelles aux salaires (voir annexe C) plutôt que d'une réduction uniforme des barèmes. Il en résulte un système où le taux théorique demeure élevé, tandis que le taux effectif varie fortement selon le niveau de salaire.

Du côté des salariés cette fois, on observe une recomposition progressive plutôt qu'une diminution nette du prélèvement global. La suppression des cotisations chômage et maladie en 2018 ne s'est pas traduite par un allègement équivalent du taux total, dans la mesure où la CSG, partiellement déconnectée des droits contributifs, a pris une place croissante dans l'ensemble. Autrement dit, la baisse affichée de certaines cotisations s'est accompagnée d'un déplacement vers des prélèvements de nature plus fiscale. La structure s'est transformée, mais la pression globale sur les revenus du travail est demeurée relativement stable.

Figure 1 - Prélèvements sociaux sur les salariés (2004-2024) : la bascule des cotisations vers la CSG



Note : Les aires empilées distinguent les principales cotisations contributives (maladie, vieillesse plafonnée et déplafonnée, chômage) ainsi que la CSG (part déductible et non déductible) et la CRDS. Elle met en évidence les recompositions intervenues au cours de la période, notamment la suppression de certaines cotisations salariales en 2018 et la montée en puissance relative de la CSG[21].

Cette dissociation entre affichage des taux et réalité effective du prélèvement contribue à la complexité du pilotage. Le système cumule en effet des cotisations contributives classiques, des prélèvements de type fiscal (CSG/CRDS) et des dispositifs d'allègement ciblés dont l'ampleur dépend étroitement du positionnement dans la distribution salariale. À architecture constante des taux, la dépense publique liée aux exonérations peut varier significativement avec la conjoncture et la structure de l'emploi.
Au total, ces évolutions traduisent moins une réduction du poids des charges qu'un déplacement et une stratification progressive des instruments. La cohérence d'ensemble s'en trouve affaiblie : les objectifs de financement de la protection sociale, de soutien à l'emploi et de pouvoir d'achat coexistent dans une architecture composite où chaque réforme s'ajoute aux précédentes sans toujours en simplifier la logique.

Cette accumulation rend toute réforme d'ampleur particulièrement délicate car modifier un paramètre revient à intervenir sur un équilibre déjà finement imbriqué entre taux faciaux, exonérations ciblées et prélèvements fiscaux compensatoires. La difficulté n'est donc pas seulement budgétaire ; elle se trouve être structurelle. C'est précisément cette architecture empilée qui conditionne les marges de manœuvre d'une éventuelle reconfiguration des charges sociales à budget constant.

[21]Sécurité sociale, « L'évolution des taux de cotisation et contributions sociales sur les salaires du secteur privé depuis 1980 », Commission des comptes de la Sécurité sociale, fiche éclairage n° 3.4, in Les Comptes de la Sécurité Sociale, rapport de juillet 2017, jusqu'à 2017, puis reconstitution des taux par l'auteur.

1.2 Comparaison : la France se singularise par son coût du travail élevé et sa rigidité

La comparaison internationale est indispensable pour situer le modèle français de financement social au regard d'économies comparables, mais elle doit être maniée avec prudence. Les pays diffèrent en effet par le périmètre de leur protection sociale, la nature des prestations financées, le poids relatif des cotisations et de l'impôt, ainsi que par leurs institutions du marché du travail. Un indicateur comme le tax wedge, ou coin socio-fiscal, permet de mesurer l'écart entre le coût total du travail payé par l'employeur et le salaire net effectivement perçu par le salarié, en intégrant les cotisations sociales employeurs et salariés, l'impôt sur le revenu et certaines prestations ou crédits d'impôt. Il donne donc une vision synthétique de la pression fiscale et sociale sur le travail, mais il ne dit pas tout : deux pays peuvent afficher un niveau proche de taxation du travail tout en reposant sur des architectures très différentes, selon que la protection sociale est financée par des cotisations contributives, par l'impôt sur le revenu, par la TVA ou par des transferts budgétaires. De même, l'existence d'un salaire minimum légal, le degré de couverture conventionnelle, la centralisation de la négociation salariale ou encore la générosité des prestations de remplacement influencent fortement l'incidence économique réelle des prélèvements. L'objectif de la comparaison internationale n'est donc pas d'identifier un modèle directement transposable, mais de mettre en évidence les choix implicites opérés par la France, leurs conséquences sur le coût du travail et le pouvoir d'achat, et les marges de réforme ouvertes par d'autres formes d'organisation du financement social.

1.2.1 Le poids des prélèvements sur le travail : niveaux, composantes et position relative de la France

Les données harmonisées de l'OCDE mettent en évidence une caractéristique centrale du modèle français : un niveau élevé et structurel de prélèvements obligatoires pesant sur le travail. En 2023, le taux d'imposition implicite du travail (*tax wedge*) pour un salarié célibataire au salaire moyen s'établit à 47,2 % en France, contre 35,1 % en moyenne dans les pays de l'OCDE[22]. Cet écart de plus de douze points place la France parmi les pays où le travail est le plus fortement taxé, aux côtés notamment de la Belgique et, dans une moindre mesure, de l'Allemagne.

[22]OCDE, Taxing Wages 2025 : Tax and Gender through the Lens of the Second Earner, OECD Publishing, Paris, 2025.

Cette position relative élevée ne constitue pas un phénomène conjoncturel. Les séries longues de l'OCDE montrent que la France se situe durablement dans le haut de la distribution des pays membres depuis le début des années 2000, malgré les multiples réformes d'allègement du coût du travail mises en œuvre au cours de la période. Autrement dit, les exonérations et baisses ciblées de cotisations n'ont pas remis en cause la place structurelle de la France parmi les pays à forte taxation du travail, mais ont essentiellement modifié la répartition interne de cette taxation selon les niveaux de salaire.

La décomposition du *tax wedge* permet de mieux comprendre cette spécificité. En France, la part des cotisations sociales - salariales et patronales - représente la composante dominante des prélèvements sur le travail. Les cotisations patronales s'élèvent en moyenne à environ 26 % du salaire brut[23], un niveau sensiblement supérieur à celui observé dans plusieurs économies comparables. À titre d'exemple, en Allemagne, les cotisations patronales représentent environ 19 % du salaire brut[24], tandis que dans les pays nordiques, elles sont souvent plus faibles, le financement social reposant davantage sur l'impôt.

La contribution des cotisations salariales et de la CSG-CRDS contribue également à maintenir un niveau élevé de prélèvements sur le salaire net, en particulier pour les salariés ne bénéficiant pas de dispositifs compensatoires ciblés. Si l'impôt sur le revenu joue un rôle relativement modéré en France dans la taxation du travail, du fait de sa progressivité et du nombre important de ménages non imposables, il ne compense pas le poids des prélèvements sociaux assis sur les salaires.

Cette configuration distingue la France de plusieurs pays ayant opéré un déplacement partiel du financement social vers des assiettes plus larges. Dans les pays nordiques, par exemple, la part des cotisations sociales dans le financement total de la protection sociale est nettement plus faible, les impôts indirects et l'impôt sur le revenu jouant un rôle central[25]. Cette structure se traduit par un coût du travail relativement contenu, mais par un niveau élevé de taxation de la consommation et une redistribution opérée principalement par le système fiscal plutôt que par les cotisations.

[23]Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS), Taux de cotisations de sécurité sociale et de chômage en France, au 1er janvier 2026.
[24]Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS), Les cotisations en Allemagne, du 1er janvier au 31 décembre 2024.
[25]Nicole Deletang, « Les régimes de protection sociale de trois pays nordiques : Danemark, Finlande, Suède », Revue française des affaires sociales, 2003, p. 529-543.

Il convient toutefois de souligner que le niveau élevé du *tax wedge* français ne se traduit pas uniformément sur l'ensemble de la distribution salariale. Les dispositifs d'allègement concentrés sur les bas salaires ont fortement réduit le coût du travail au niveau du SMIC, rapprochant la France de la moyenne européenne pour ces niveaux de rémunération. En revanche, les salariés situés autour du salaire médian et au-delà supportent l'essentiel de l'effort contributif, ce qui contribue à la perception d'une taxation élevée du travail parmi les classes moyennes.

Cette asymétrie interne constitue un élément clé de compréhension du modèle français. Elle explique à la fois la persistance d'un *tax wedge* élevé en moyenne et le recours massif à des dispositifs de compensation ciblés, qui visent à corriger ex post les effets distributifs d'une architecture de prélèvements fortement concentrée sur le facteur travail.

1.2.2 Cotisations sociales et financement de la protection sociale : une dépendance structurelle au facteur travail

Au-delà du niveau global des prélèvements sur le travail, la singularité française tient à la structure même du financement de la protection sociale. Là où plusieurs pays européens ont progressivement diversifié les assiettes de financement, la France demeure caractérisée par une dépendance élevée et persistante aux cotisations sociales assises sur les revenus du travail. Cette spécificité constitue un déterminant central du coût du travail et conditionne largement les arbitrages budgétaires et économiques observés depuis les années 1990.

Selon les comptes de la protection sociale, les cotisations sociales représentent en France environ 45 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires[26], et près des deux tiers des ressources de financement de la protection sociale[27]. Cette proportion est sensiblement plus élevée que dans la majorité des pays européens comparables. Elle reflète un choix historique de financement assurantiel, dans lequel les droits sociaux sont étroitement liés aux contributions versées au titre de l'activité professionnelle.

Cette logique contributive présente des avantages en termes de lisibilité des droits et d'acceptabilité sociale, mais elle implique également une forte sensibilité du financement social aux évolutions de l'emploi et de la masse salariale. Dans un contexte de chômage structurel élevé et de ralentissement tendanciel de la croissance des salaires, cette dépendance au facteur travail exerce une pression continue sur les taux de cotisation, renforçant mécaniquement le coût du travail.

[26]INSEE, « Taux de prélèvements obligatoires rapportés au produit intérieur brut », Données annuelles de 1959 à 2025, 28 août 2026.
[27]Sécurité sociale, La Sécu, c'est quoi — Chiffres clés.

1.2.3 Des modèles de financement contrastés en Europe

La comparaison avec d'autres pays européens met en évidence des choix de financement nettement différenciés. En Allemagne, si les cotisations sociales conservent un rôle important[28], leur poids relatif dans le financement de la protection sociale est inférieur à celui observé en France. Une part croissante des dépenses sociales est financée par des transferts budgétaires et par l'impôt, notamment depuis les réformes engagées au début des années 2000. Cette évolution a permis de contenir le niveau des cotisations, au prix toutefois d'un recours accru au financement fiscal et d'une redistribution partiellement déplacée vers le système d'impôts et de transferts.

Les pays nordiques constituent un autre modèle de référence. Au Danemark, en Suède ou en Finlande, comme vu précédemment, la protection sociale est majoritairement financée par l'impôt, en particulier par la TVA et l'impôt sur le revenu. Les cotisations sociales y jouent un rôle secondaire, voire marginal dans certains cas. Cette architecture permet de maintenir un coût du travail relativement modéré, mais elle s'accompagne d'un niveau élevé de taxation de la consommation et d'une redistribution opérée principalement par la fiscalité directe.

Les pays anglo-saxons, enfin, se caractérisent par une combinaison de cotisations sociales limitées et de dispositifs de protection sociale plus ciblés, souvent conditionnels[29]. Le financement social repose largement sur l'impôt, mais le périmètre des prestations est plus restreint, ce qui réduit mécaniquement le besoin de recettes affectées. Ce modèle implique des arbitrages différents en matière de couverture des risques sociaux et d'inégalités.

[28]Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS), « Le financement des assurances sociales en Allemagne », 2024.
[29]Nicholas Sowels, « L'évolution des dépenses publiques sociales au Royaume-Uni : quelques éléments comparatistes pour la définition d'un nouveau modèle social », *Observatoire de la société britannique*, 1 | 2006, 173-190.

1.2.4 Les implications macroéconomiques d'un financement centré sur le travail

La forte dépendance française aux cotisations sociales a plusieurs implications macroéconomiques majeures. En premier lieu, elle accroît la sensibilité du financement social aux cycles économiques. En période de ralentissement ou de crise, la contraction de l'emploi et de la masse salariale se traduit immédiatement par une baisse des recettes, tandis que les dépenses sociales tendent à augmenter, notamment du fait des prestations de chômage et des minima sociaux. Cette dynamique contribue à renforcer le caractère procyclique des finances sociales.
En second lieu, un financement concentré sur le travail tend à pénaliser les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier lorsque la productivité y progresse lentement. Les services à faible valeur ajoutée, les activités de proximité et certains segments de l'économie sociale et solidaire sont particulièrement sensibles au niveau des cotisations, ce qui justifie en partie la multiplication des dispositifs d'allègement ciblés observée en France.
En troisième lieu, cette architecture limite les marges de manœuvre pour une baisse générale des prélèvements sur le travail. Toute réduction significative des cotisations se traduit mécaniquement par une perte de recettes pour les régimes sociaux, qui doit être compensée soit par une hausse d'autres prélèvements, soit par une réduction des dépenses, soit par un accroissement des transferts budgétaires. La contrainte de neutralité budgétaire devient ainsi particulièrement exigeante dans un système où les cotisations constituent la ressource dominante.

1.2.5 L'empilement des compensations budgétaires : un déplacement plus qu'une rupture

Face à ces contraintes, la France a progressivement recouru à des mécanismes de compensation budgétaire pour financer les allègements de cotisations. Les exonérations générales sur les bas salaires, les dispositifs sectoriels et, plus récemment, la transformation du CICE en baisses pérennes de cotisations ont été accompagnés de transferts croissants de l'État vers les régimes sociaux.

Ce mouvement a conduit à une hybridation croissante du financement de la protection sociale, sans toutefois remettre en cause la centralité des cotisations. Les transferts budgétaires compensent ex post les pertes de recettes, mais ils n'allègent pas durablement la pression sur le facteur travail. En pratique, le système fonctionne de plus en plus comme un ensemble de vases communicants où les baisses ciblées de cotisations sont financées par des ressources fiscales générales, sans simplification d'ensemble de l'architecture.

Cette logique contribue à la complexité du système et à la difficulté de piloter la politique des charges sociales. Elle explique également pourquoi les réformes successives n'ont pas conduit à une réduction durable du poids global des prélèvements sur le travail, mais plutôt à une redistribution interne de ce poids entre catégories de salariés et secteurs d'activité.

1.2.6 Salaires, salaire minimum, négociation collective et incidence des charges sociales

L'analyse de l'incidence des cotisations sociales ne peut être dissociée des institutions salariales qui structurent le marché du travail. Le niveau du salaire minimum légal et l'architecture de la négociation collective jouent un rôle déterminant dans la manière dont les charges sociales se transmettent, ou non, aux salaires, à l'emploi et aux marges des entreprises. Ces éléments constituent un chaînon essentiel entre la structure macroéconomique des prélèvements analysée précédemment et les mécanismes microéconomiques d'incidence examinés dans la partie suivante.

Un salaire minimum élevé comme pivot du modèle français

Le salaire minimum français occupe une place centrale dans l'architecture du marché du travail. Rapporté au salaire médian, le SMIC représente environ 62 %, un ratio sensiblement supérieur à celui observé dans la majorité des pays de l'OCDE[30]. Cette caractéristique distingue nettement la France des pays ayant opté pour un salaire minimum plus bas, pour une introduction tardive du salaire minimum, ou pour une absence de salaire minimum légal compensée par la négociation collective.

Ce niveau élevé confère au SMIC une fonction qui dépasse largement celle d'un simple instrument de protection des bas revenus. Il agit comme un plancher macroéconomique, structurant une part importante de la distribution salariale et conditionnant l'efficacité des politiques d'allègement du coût du travail. Comme montré précédemment, les dispositifs d'exonérations de cotisations se concentrent précisément sur cette zone, ce qui renforce encore le rôle pivot du salaire minimum dans la transmission des charges sociales. Les effets de trappe y sont d'ailleurs concentrés dans cette zone spécifique, bloquant les salaires dans une tranche basse.

[30]France Stratégie, Groupe d'experts SMIC — Rapport 2025, Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan, 25 novembre 2025.

1.2.7 Salaire minimum et blocage des mécanismes d'ajustement

Dans les modèles standards du marché du travail, l'incidence des cotisations sociales dépend des élasticités relatives de l'offre et de la demande de travail. Toutefois, ces mécanismes théoriques supposent la possibilité d'un ajustement des salaires bruts. La présence d'un salaire minimum élevé introduit une contrainte forte qui modifie profondément cette dynamique.

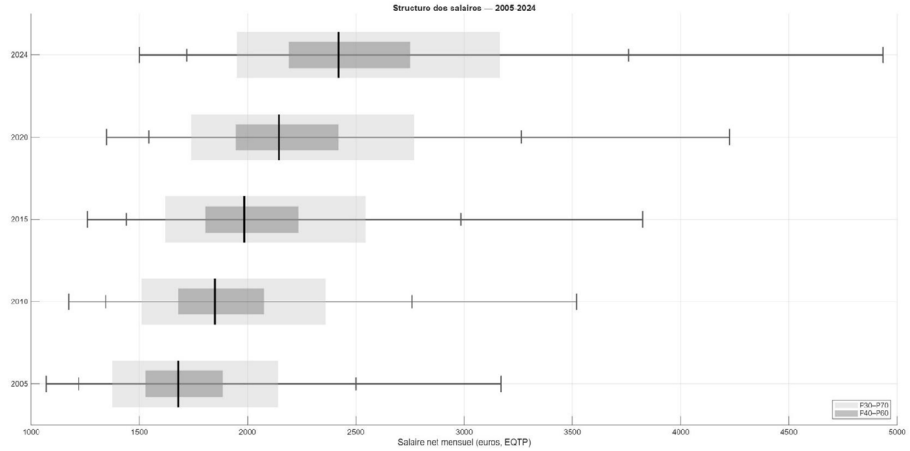
Lorsque le salaire brut est contraint par un plancher légal, il ne peut s'ajuster à la baisse pour absorber une hausse de cotisations patronales, ni à la hausse pour neutraliser une baisse de *cotisations salariales*. Il en résulte une asymétrie structurelle de l'incidence au voisinage du SMIC : les *cotisations patronales* tendent à être intégralement supportées par les employeurs sous forme de coût du travail, tandis que les cotisations salariales se répercutent directement sur le salaire net.

Cette asymétrie éclaire les résultats observés dans les comparaisons internationales. Dans les pays où le salaire minimum est plus bas ou moins contraignant, les ajustements salariaux jouent un rôle plus important dans l'absorption des variations de prélèvements. À l'inverse, dans le cas français, la rigidité du bas de la distribution salariale conduit à une transmission différenciée des charges sociales selon les segments du marché du travail.

1.2.8 Structure des salaires

Pour comprendre concrètement ce que ces mécanismes impliquent, il faut regarder la distribution effective des salaires. La figure 2 retrace son évolution entre 2005 et 2024 à partir des intervalles interpercentiles (P30–P70 et P40–P60) et de la médiane.

Figure 2 - Salaires en France (2005-2024) :
une médiane en hausse et une dispersion qui s'accroît



Note : Les rectangles clairs représentent l'intervalle interpercentile P30–P70 et les rectangles foncés l'intervalle P40–P60 de la distribution des salaires nets mensuels en équivalent temps plein. Le trait vertical noir indique la médiane, tandis que les extrémités des segments horizontaux correspondent aux valeurs minimales et maximales observées. L'ensemble est exprimé en euros courants. La figure permet d'apprécier à la fois le niveau et la dispersion de la distribution salariale ainsi que leur évolution dans le temps. – Source : Série longues sur les salaires dans le secteur privé https://www.insee.fr/fr/statistiques/8660332

Ce qui frappe d'abord est la relative compacité du cœur de la distribution. L'intervalle P40–P60 reste étroit sur l'ensemble de la période : une part importante des salariés se concentre dans une zone relativement resserrée autour du salaire médian. Les niveaux nominaux progressent, mais la dispersion au centre varie peu. La structure salariale française apparaît ainsi assez stable, avec un noyau dense qui ne s'élargit pas significativement dans le temps.

Par ailleurs, la distribution se déplace progressivement vers la droite, ce qui traduit la hausse tendancielle des salaires en euros courants. Toutefois, ce déplacement s'apparente davantage à un glissement qu'à une recomposition. La hiérarchie relative des rémunérations demeure largement inchangée et le centre de la distribution conserve son poids.

Cette configuration ne peut être neutre pour l'analyse de l'incidence des cotisations sociales. Dans une économie où une fraction importante des salariés se situe dans une zone proche du salaire minimum ou sous son influence indirecte via les grilles conventionnelles, les possibilités d'ajustement par les salaires bruts sont mécaniquement restreintes. Les exonérations concentrées sur les bas salaires touchent ainsi une part significative de la distribution, tandis que les hausses de charges peuvent difficilement être absorbées par une baisse des rémunérations dans les segments contraints par le plancher légal.

L'incidence des cotisations apparaît alors différenciée selon la position dans la distribution. Elle est fortement contrainte dans le bas et le centre, là où la densité salariale est la plus forte et où les rigidités institutionnelles jouent pleinement. Elle devient plus flexible dans le haut de la distribution où la négociation individuelle et la moindre présence de planchers légaux permettent des ajustements plus directs.

1.2.9 La négociation collective comme second niveau de rigidité

Au-delà du salaire minimum légal, la France se caractérise par une couverture conventionnelle exceptionnellement élevée. Les accords de branche définissent des minima salariaux, des classifications et des grilles de rémunération qui s'imposent à la quasi-totalité des entreprises. Cette configuration renforce les rigidités salariales, non seulement au niveau du SMIC, mais également sur une partie significative des salaires intermédiaires.

Cette couverture conventionnelle étendue constitue un facteur explicatif central de la persistance d'un *tax wedge* élevé pour les salaires situés autour du salaire médian, mise en évidence dans les sections précédentes. Elle limite la capacité des entreprises à ajuster les salaires bruts en réponse aux variations de cotisations, y compris lorsque les niveaux de rémunération s'éloignent du salaire minimum légal. Dans ces conditions, les ajustements se font davantage par l'emploi, les marges ou les prix que par les salaires.

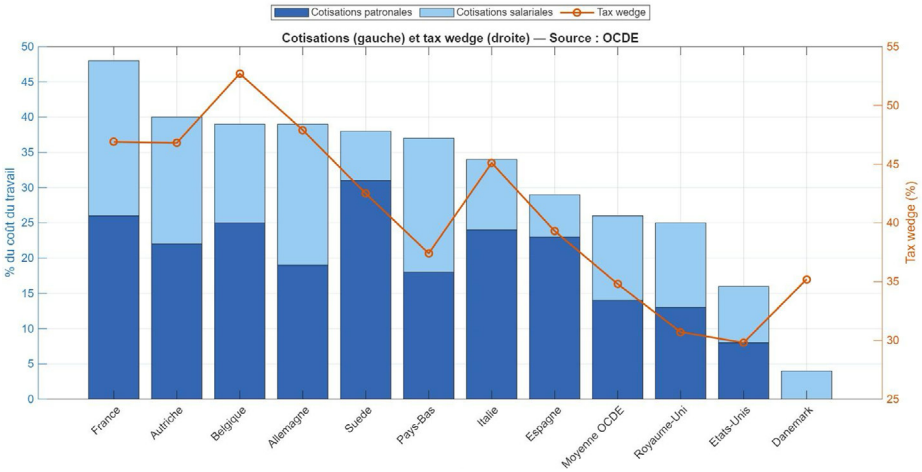
La distinction entre incidence de court terme et incidence de long terme prend ici toute son importance. À court terme, les rigidités institutionnelles - salaire minimum, conventions collectives, inertie des grilles salariales - contraignent fortement l'ajustement des rémunérations. À moyen et long terme, les renégociations salariales, les embauches à de nouvelles conditions et l'évolution des classifications permettent une diffusion progressive des effets des cotisations, mais selon des modalités hétérogènes selon les secteurs et les qualifications.

1.2.10 Comparaisons internationales et rôle des institutions salariales

Les différences observées dans les mécanismes d'incidence entre pays européens s'expliquent en grande partie par ces institutions salariales. En Allemagne, l'introduction tardive du salaire minimum national et la moindre couverture conventionnelle ont longtemps permis des ajustements salariaux plus flexibles, facilitant la transmission des baisses de cotisations vers les salaires ou l'emploi. Dans les pays nordiques, l'absence de salaire minimum légal est compensée par une négociation collective coordonnée, mais laissant une marge d'adaptation significative aux entreprises.

Ces configurations expliquent pourquoi les stratégies de déplacement de la charge fiscale hors du travail ont pu produire des effets plus visibles sur l'emploi ou les salaires dans certains pays que dans le cas français, sans pour autant être dépourvues de coûts distributifs ou sociaux. Elles montrent que l'efficacité d'une baisse des cotisations dépend étroitement du cadre institutionnel dans lequel elle s'inscrit.

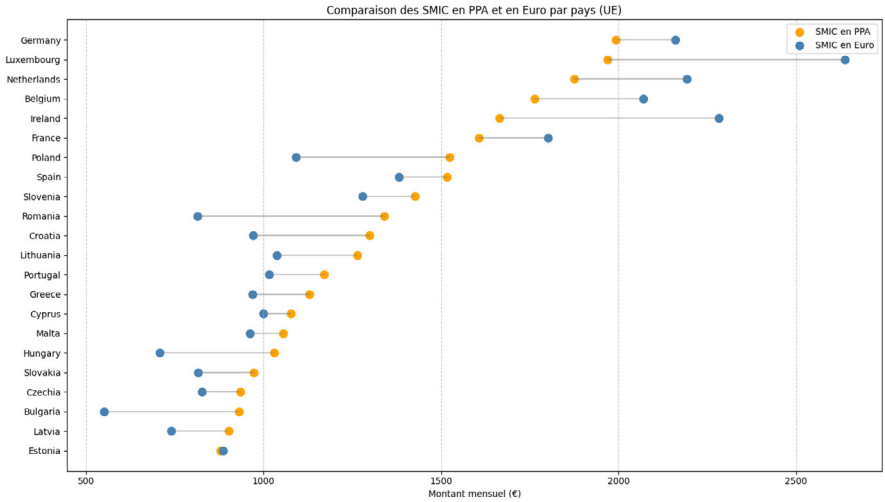
Figure 3 - La France, championne des cotisations sociales



Note : Les barres représentent la décomposition des cotisations sociales en part patronale et part salariale, exprimées en pourcentage du coût total du travail (axe de gauche). La courbe indique le tax wedge (axe de droite), c'est-à-dire l'écart entre le coût total du travail supporté par l'employeur et le salaire net perçu par le salarié, incluant cotisations sociales et impôt sur le revenu. Les données sont issues de l'OCDE et portent sur un salarié type sans enfant rémunéré au salaire moyen.

La figure met en évidence des écarts significatifs de niveau et de structure des prélèvements sur le travail entre pays. La France se distingue par un poids particulièrement élevé des cotisations patronales, ce qui contribue à un coin fiscal global supérieur à la moyenne de l'OCDE. À l'inverse, les États-Unis et le Royaume-Uni présentent un niveau de prélèvements plus modéré, tant du côté employeur que du côté salarié, se traduisant par un *tax wedge* sensiblement plus faible. Les pays nordiques offrent un cas intermédiaire : si le coin fiscal y demeure relativement élevé, sa composition diffère, avec une moindre importance des cotisations patronales au Danemark, compensée par une fiscalité plus fortement assise sur l'impôt sur le revenu.

Figure 4- La France a un salaire minimum plus élevé que la moyenne de l'UE



Note - Les points orange représentent le niveau mensuel du salaire minimum en parité de pouvoir d'achat (PPA), tandis que les points bleus indiquent le niveau nominal en euros (axe horizontal). Les segments horizontaux relient, pour chaque pays, la valeur en euros à sa valeur corrigée en PPA. Les données portent sur les pays de l'Union européenne disposant d'un salaire minimum légal et correspondent à des montants mensuels bruts. Source : OCDE

La comparaison des salaires minimums en parité de pouvoir d'achat (PPA) apporte un éclairage complémentaire aux écarts institutionnels précédemment décrits. Alors que les niveaux nominaux en euros suggèrent de fortes disparités entre pays, l'ajustement en PPA réduit sensiblement ces écarts en tenant compte des différences de niveau des prix.

On observe notamment que certains pays d'Europe centrale et orientale, dont le salaire minimum apparaît faible en euros courants, se rapprochent davantage de la moyenne européenne une fois corrigés du pouvoir d'achat. À l'inverse, des pays à haut niveau de vie comme le Luxembourg, l'Irlande ou les Pays-Bas conservent un positionnement élevé même en PPA, mais avec un avantage relatif moins marqué.

Pour la France, le salaire minimum se situe dans le haut de la distribution européenne en niveau nominal comme en PPA, ce qui confirme l'existence d'un plancher salarial relativement contraignant. Cette caractéristique est cohérente avec l'analyse précédente : combinée à un poids élevé des cotisations patronales et à une forte couverture conventionnelle, elle tend à limiter les marges d'ajustement des entreprises face aux variations du coût du travail.
Plus généralement, cette comparaison souligne que l'incidence des prélèvements sur le travail ne peut être correctement appréciée sans tenir compte à la fois du niveau du salaire minimum en termes réels et du cadre institutionnel national. Elle renforce ainsi l'idée que les comparaisons internationales fondées uniquement sur des grandeurs nominales peuvent conduire à des diagnostics incomplets.

Ces différences de structure ne peuvent être négligées du point de vue de l'incidence économique. Dans les économies où les cotisations patronales représentent une part importante du coût du travail, comme en France ou en Belgique, les ajustements peuvent être contraints par l'existence d'un salaire minimum élevé et par une forte couverture conventionnelle, limitant la capacité des entreprises à répercuter les variations de charges sur les salaires bruts. À l'inverse, dans des contextes institutionnels plus flexibles, la moindre rigidité salariale favorise une transmission partielle des variations de cotisations vers les salaires ou l'emploi.

Ainsi, le niveau du coin fiscal ne suffit pas à lui seul à déterminer ses effets économiques. C'est l'articulation entre structure des prélèvements, élasticités de l'offre et de la demande de travail et cadre institutionnel (salaire minimum, négociation collective, protection de l'emploi) qui conditionne l'incidence effective des cotisations sociales. Autrement dit, une même variation de taux peut produire des effets hétérogènes selon l'environnement institutionnel, ce qui relativise la portée des comparaisons brutes de taux entre pays.

02

Proposition : **baisser les cotisations salariales et patronales pour augmenter le pouvoir d'achat et gagner en compétitivité**

Proposition : baisser les cotisations salariales et patronales pour augmenter le pouvoir d'achat et gagner en compétitivité

La réforme envisagée dans le cadre de ce rapport repose sur une modification substantielle de la structure des prélèvements sociaux assis sur le travail.
Avant de définir les paramètres de la réforme, il est indispensable de rappeler la structure actuelle des prélèvements sociaux sur le travail, dont la complexité constitue l'un des traits distinctifs du modèle français. Le système de cotisations sociales représente, en 2024, environ 428 milliards d'euros de recettes nettes, soit 14,7 % du produit intérieur brut[31]. Ce montant considérable finance l'essentiel des branches de la protection sociale : assurance maladie, assurance vieillesse, allocations familiales, assurance chômage et accidents du travail.

La masse salariale totale du secteur privé s'établit à environ 750 milliards d'euros en 2024[32], auxquels s'ajoutent 169 milliards de traitements bruts des fonctionnaires et 109 milliards de revenus des travailleurs indépendants. Sur cette base, les cotisations se décomposent en deux grandes catégories, dont la distinction juridique structure l'ensemble du dispositif : les cotisations salariales, prélevées sur le salaire brut pour déterminer le salaire net, et les cotisations patronales, qui s'ajoutent au salaire brut pour constituer le coût total du travail supporté par l'employeur.

Le tableau ci-dessous présente les principaux taux de cotisation applicables en 2024 pour un salarié du secteur privé relevant du régime général. Ces taux, qui constituent le droit commun des prélèvements sociaux, sont susceptibles de variations selon les conventions collectives, les régimes spéciaux et les dispositifs d'exonération applicables.

[31] François Écalle, Les cotisations sociales, FIPECO, 20 juin 2026
[32] URSSAF, « En 2024, les effectifs salariés et la masse salariale du secteur privé ralentissent à nouveau », 18 septembre 2025.

Tableau 1 - Taux de cotisations sociales en vigueur en 2024

Cotisation	Part salariale	Part patronale	Assiette
Assurance maladie	-	7%/13%*	Totalité du salaire
Assurance vieillesse plafonnée	6,90%	8,55%	Plafond SS (3 864 €)
Assurance vieillesse déplafonnée	0,40%	2,02%	Totalité du salaire
Allocations familiales	-	3,45%/5,25%*	Totalité du salaire
Assurance chômage	-	4,05%	4 × Plafond SS
CSG déductible	6,80%	-	98,25 % du brut
CSG non déductible + CRDS	2,90%	-	98,25 % du brut
Retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)	3,15–6,64%	4,72–12,95%	Tranches 1 et 2

*Note : Principaux taux de cotisations sociales applicables en 2024. * Taux réduit applicable aux rémunérations inférieures à 2,5 SMIC (maladie) ou 3,5 SMIC (allocations familiales). Source : URSSAF, barèmes 2024. Les lignes CSG et CRDS sont juridiquement des impositions de toute nature ; elles sont incluses dans l'assiette des prélèvements salariaux réduits par le scénario, exclusivement pour les revenus d'activité entrant dans le champ de la réforme.*

En moyenne, les cotisations sociales représentent environ 22 % du salaire brut pour la part salariale (hors CSG-CRDS, dont le statut juridique d'imposition rend le traitement distinct), et entre 25 % et 45 % pour la part patronale selon le niveau de rémunération et les exonérations applicables. Le taux global de prélèvement, incluant la CSG-CRDS, atteint environ 65 % du salaire net pour un salarié au SMIC avant application des exonérations, et peut dépasser 80 % pour les hautes rémunérations dépassant le plafond de la Sécurité sociale.

Cette architecture se caractérise par une forte hétérogénéité des taux effectifs selon le niveau de salaire, résultant de la superposition des dispositifs d'allègement accumulés depuis les années 1990. Comme l'a documenté la partie I de ce rapport, les exonérations générales de cotisations patronales - dites « allègements Fillon » puis « allègements généraux » - concentrent l'essentiel de leur effet entre 1 et 1,6 SMIC, zone dans laquelle le taux effectif de cotisation patronale peut descendre jusqu'à 6,9 % au niveau du salaire minimum. Cette dégressivité rapide des allègements crée des effets de seuil documentés par le rapport Bozio-Wasmer[33], qui contribuent à la compression de la hiérarchie salariale autour du SMIC.

Cette distinction juridique ne suffit toutefois pas à établir l'incidence économique réelle des cotisations sociales. Le fait qu'une cotisation soit formellement acquittée par l'employeur ou par le salarié ne permet pas de déterminer mécaniquement qui en supporte effectivement le coût. Celui-ci peut être répercuté sur les salaires bruts, absorbé par les marges des entreprises, transféré dans les prix, ou partagé entre ces différents canaux.

[33]Antoine Bozio et Etienne Wasmer, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, Haut-commissariat à la stratégie et au plan, 3 octobre 2024.

Les travaux de Bozio, Breda et Grenet sur les discontinuités du barème français de cotisations sociales ont précisément contribué à éclairer cette question. En analysant les réactions des salaires autour des points de rupture du système de prélèvements, ils montrent que l'incidence économique des cotisations ne se confond pas toujours avec leur incidence légale[34]. Cette analyse a ensuite été prolongée par Bozio, Breda, Grenet et Guillouzouic, qui introduisent une distinction décisive entre cotisations contributives et prélèvements non contributifs. Lorsque les cotisations sont associées à des droits futurs clairement identifiables (par exemple en matière de retraite ou d'assurance sociale), leur incidence tend à être largement supportée par les salariés, via un ajustement des rémunérations. À l'inverse, lorsque le lien entre prélèvement et droits futurs est faible ou peu lisible, la répercussion sur les salaires apparaît beaucoup plus limitée[35].

La distinction est essentielle pour apprécier la portée d'une réforme des cotisations sociales. Une baisse de cotisations contributives ne peut pas être analysée de la même manière qu'une baisse de prélèvements non contributifs. Dans le premier cas, la cotisation constitue pour partie une rémunération différée ou socialisée ; sa réduction peut donc modifier non seulement le coût du travail, mais aussi les droits futurs attachés au salaire. Dans le second cas, la baisse s'apparente davantage à une réduction du coût employeur, avec des effets potentiellement plus directs sur l'emploi, les marges ou les prix. C'est pourquoi la structure des cotisations sociales françaises doit être analysée non seulement à partir des taux juridiques affichés, mais aussi à partir de leur fonction économique et de leur degré de contributivité.

[34]Antoine Bozio, Thomas Breda et Julien Grenet, « Incidence and Behavioural Response to Social Security Contributions: An Analysis of Kink Points in France », *De Economist*, vol. 165, 2017, p. 141-163.
[35]Antoine Bozio et al. « Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Payroll Taxes? », *The Review of Economic Studies*, vol. 93, n°3, May 2026, pp. 1536–1573.

2.1 La mesure proposée : une baisse uniforme des prélèvements salariaux sur les revenus d'activité et des cotisations patronales

La réforme étudiée consiste en une réduction uniforme de 32 % des cotisations salariales et de 10 % des cotisations patronales. Cette baisse s'applique de manière proportionnelle, quel que soit le niveau de salaire, à l'ensemble des prélèvements obligatoires acquittés à la source sur les revenus d'activité salariée : cotisations salariales vieillesse et de retraite complémentaire, contribution sociale généralisée (CSG) et contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). La CSG et la CRDS sont ici traitées comme des prélèvements sur les revenus d'activité et non comme des cotisations sociales au sens juridique strict. Cette inclusion ne modifie pas leur qualification d'impositions de toute nature, mais elle est indispensable à la cohérence entre les taux affichés, les gains individuels simulés et l'agrégat de revenu disponible retenu dans le volet macroéconomique. La réforme ne modifie en revanche, dans son scénario de référence, ni la CSG-CRDS applicable aux pensions, allocations de remplacement, revenus du capital ou revenus du patrimoine, ni les règles de calcul de l'impôt sur le revenu.

Il convient de préciser d'emblée que cette baisse s'entend comme une réduction des taux de cotisation, et non comme une réduction du montant des cotisations effectivement versées. Cette distinction, apparemment technique, a des implications importantes pour le chiffrage de la réforme. Concrètement, pour un salarié dont les cotisations salariales représentent actuellement environ 22 % du salaire brut, cotisations vieillesse et de retraite complémentaire pour environ 12,5 points, CSG et CRDS d'activité pour environ 9,5 points (9,7 % appliqués à 98,25 % du brut), la réforme ramènerait ce taux à environ 15 % du brut. De même, pour un employeur dont les cotisations patronales représentent 40 % du salaire brut, la réforme les ramènerait à 36 %.

Le choix d'une baisse uniforme, par opposition à une baisse ciblée sur certains niveaux de salaire ou certaines catégories de cotisations, répond à plusieurs considérations. Sur le plan de l'équité, une baisse uniforme garantit que l'ensemble des salariés bénéficie de la mesure, évitant les effets de seuil et les sentiments d'exclusion qui peuvent accompagner les dispositifs ciblés. Sur le plan de l'efficacité économique, une baisse uniforme n'introduit pas de distorsions nouvelles dans la structure des coûts relatifs du travail selon les niveaux de qualification. Sur le plan de la simplicité administrative, une baisse uniforme ne nécessite pas de modifier l'architecture des barèmes existants, ce qui facilite sa mise en œuvre et sa lisibilité pour les entreprises et les salariés. L'asymétrie entre l'ampleur de la baisse des cotisations salariales (−32 %) et celle des cotisations patronales (-10 %) traduit une *priorité donnée à l'objectif de pouvoir d'achat* sur l'objectif de compétitivité-coût.

2.1.1 Évolution des taux de cotisation

L'application des paramètres définis ci-dessus conduit à une modification de l'ensemble des barèmes présentés dans le tableau 1. Le tableau 2 présente la comparaison des taux applicables avant et après la réforme pour chaque branche de cotisation.

Tableau 2 - Taux de cotisations avant et après la réforme du choc du net

Cotisation	Part salariale avant	Part salariale après (-32%)	Part patronale avant	Part patronale après (-10%)
Assurance maladie	-	-	7,00% / 13,00%	**6,30%/11,70%**
Assurance vieillesse plafonnée	6,90%	**4,69%**	8,55%	**7,70%**
Assurance vieillesse déplafonnée	0,40%	**0,27%**	2,02%	**1,82%**
Allocations familiales	-	-	3,45%/5,25%	**3,11%/4,73%**
Assurance chômage	-	-	4,05%	**3,65%**
Retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)	3,15–8,64%	**2,14–5,88%**	4,72–12,95%	**4,25–11,66%**
CSG déductible sur revenus d'activité	6,80%	**4,62%**	-	-
CSG non déductible sur revenus d'activité	2,40%	**1,63%**	-	-
CRDS sur revenus d'activité	0,50%	**0,34%**	-	-

*Note : Taux de cotisations sociales avant et après réforme. * Taux réduit applicable aux rémunérations inférieures à 2,5 SMIC (maladie) ou 3,5 SMIC (allocations familiales). Les taux « après » correspondent à l'application d'une réduction de 32 % des taux de cotisation salariale et de 10 % des taux de cotisation patronale. Source : calculs de l'auteur à partir des barèmes URSSAF 2024. Les taux de CSG et de CRDS sont présentés séparément (2,40 % + 0,50 % = 2,90 % pour la part non déductible) afin de conserver la lisibilité juridique et fiscale ; si un libellé agrégé « CSG non déductible / CRDS » à 2,90 % est conservé, le taux après réforme est de 1,97 %. Ces réductions ne s'appliquent qu'aux revenus d'activité salariée entrant dans le champ de la réforme.*

Plusieurs observations méritent d'être formulées à la lecture de ce tableau. La baisse des prélèvements salariaux porte, d'une part, sur les cotisations d'assurance vieillesse et de retraite complémentaire, qui constituent les seuls prélèvements salariaux stricto sensu, et, d'autre part, sur la CSG et la CRDS assises sur les revenus d'activité, traitées ici comme des prélèvements sur le travail salarié bien qu'elles demeurent juridiquement des impositions de toute nature. Ces cotisations présentent la particularité d'ouvrir des droits proportionnels et individualisés : chaque euro versé au titre de l'assurance vieillesse ou de l'AGIRC-ARRCO se traduit par l'acquisition de droits à pension futurs, dans une logique *contributive* directe. Comme l'ont montré les travaux de Bozio, Breda et Grenet, puis de Bozio, Breda, Grenet et Guillouzouic, l'incidence des cotisations sociales dépend fortement de leur caractère contributif. Lorsque le lien entre cotisation et droits futurs est clair et identifiable, le *pass-through* vers les salariés peut être très élevé, ce qui signifie que ces prélèvements sont largement intégrés comme une composante de la rémunération différée. La réduction de 32 % de ces taux se traduit donc mécaniquement et intégralement par une hausse équivalente du salaire net perçu, sans risque d'absorption par un ajustement à la baisse du salaire brut.

Du côté patronal, la réforme affecte l'ensemble des cotisations, mais son effet le plus significatif porte sur trois branches dont la logique de financement soulève une question d'équité contributive rarement mise en lumière dans le débat public : l'assurance maladie, les allocations familiales et, dans une moindre mesure, l'assurance chômage.

L'assurance maladie, dont le taux patronal passe de 7 % à 6,3 % (taux réduit) ou de 13 % à 11,7 % (taux plein), finance des prestations de soins universelles, accessibles à l'ensemble de la population résidente indépendamment de tout lien avec l'emploi. Depuis la création de la couverture maladie universelle (CMU) en 1999, puis de la protection universelle maladie (PUMa) en 2016, le bénéfice de l'assurance maladie est déconnecté du statut professionnel. Les retraités, les demandeurs d'emploi, les inactifs et l'ensemble de leurs ayants droit bénéficient des mêmes prestations que les actifs salariés, alors que le financement repose principalement sur les cotisations assises sur le travail et payé par l'entreprise. Ce décalage entre l'universalité des prestations et l'étroitesse de l'assiette de financement constitue une anomalie structurelle du modèle français, que la montée en charge de la CSG n'a que partiellement corrigée.

Le même raisonnement s'applique, *mutatis mutandis*, aux allocations familiales, dont le taux patronal passe de 3,45 % à 3,11 % (taux réduit) ou de 5,25 % à 4,73 % (taux plein). La branche famille verse des prestations à l'ensemble des familles résidant en France, sans condition d'activité professionnelle. Les allocations familiales, la prestation d'accueil du jeune enfant, le complément familial et l'allocation de rentrée scolaire bénéficient indifféremment aux ménages d'actifs, de retraités ou d'inactifs. Ici encore, le financement par des cotisations exclusivement assises sur le travail crée une asymétrie entre le cercle des contributeurs et celui des bénéficiaires. Il convient de rappeler que cette branche a déjà fait l'objet d'un mouvement de basculement partiel vers la CSG et d'une réduction de taux (de 5,25 % à 3,45 % pour les salaires inférieurs à 3,5 SMIC) dans le cadre du Pacte de responsabilité de 2015, confirmant une forme de reconnaissance institutionnelle de cette anomalie.

Cette distinction entre cotisations contributives et cotisations universelles n'est pas seulement une question d'équité, elle emporte également des conséquences déterminantes pour l'*incidence économique effective* de la réforme. Comme l'a établi la partie II, les travaux de Bozio, Breda et Grenet démontrent que le *pass-through* des cotisations patronales vers les salaires est conditionné par la perception d'un lien contributif. Pour les cotisations de retraite complémentaire, où le lien entre versement et droits acquis est fort et saillant, le *pass-through* est quasi total : les salariés acceptent un salaire brut plus faible en contrepartie de droits futurs, et une baisse de ces cotisations risque d'être en partie absorbée par une hausse du salaire brut plutôt que par une réduction du coût du travail. En revanche, pour les cotisations maladie et allocations familiales, où le lien contributif est faible ou inexistant du point de vue du salarié, puisque les prestations sont universelles et déconnectées du niveau de contribution individuelle, le *pass-through* patronal demeure limité (de l'ordre de 0,3 à 0,5 à moyen terme). Cela signifie qu'une fraction substantielle de la baisse de ces cotisations patronales se traduit par une réduction durable du coût du travail, plutôt que par un ajustement des salaires bruts.

La réforme proposée bénéficie ainsi d'une double justification. Tout d'abord sur le plan de l'équité contributive, elle réduit le poids de prélèvements qui financent des prestations universelles mais sont assis exclusivement sur le travail salarié, corrigeant ainsi l'asymétrie entre le cercle des cotisants et celui des bénéficiaires. Sur le plan de l'efficacité économique enfin, elle cible précisément les cotisations pour lesquelles la littérature empirique établit que la baisse côté patronal a le plus de chances de se traduire en réduction effective du coût du travail maximisant ainsi l'effet favorable sur l'emploi.

Cette orientation prolonge d'ailleurs une tendance de fond de la politique sociale française. La fiscalisation progressive du financement de la branche maladie, initiée dès 1991 avec la création de la CSG par Michel Rocard[36], témoigne de la reconnaissance ancienne du caractère inadapté d'un financement exclusivement assis sur le travail pour des prestations universelles. De même, la réduction du taux de cotisation d'allocations familiales mise en œuvre dans le cadre du Pacte de responsabilité (2015)[37], puis la suppression de la cotisation maladie salariale dans le cadre de la réforme de 2018[38], participent du même mouvement. La réforme étudiée dans le présent rapport s'inscrit dans cette trajectoire en la systématisant : plutôt que des ajustements ponctuels et ciblés, elle propose une réduction proportionnelle et uniforme de l'ensemble des taux, dont l'effet se concentre naturellement, en volume, sur les branches à financement universel qui représentent la part la plus importante des cotisations patronales.

2.1.2 Chiffrage du coût de la réforme

Le chiffrage du coût brut de la réforme repose sur les données de la comptabilité nationale et des comptes de la protection sociale. Ce chiffrage constitue la base de référence pour l'identification des sources de compensation budgétaire examinées dans la partie III à venir.

En 2024, le produit total des cotisations sociales dépend fortement du périmètre retenu : cotisations effectives ou imputées, champ de la Sécurité sociale ou de l'ensemble de la protection sociale, inclusion ou non des employeurs publics, des travailleurs indépendants et des régimes spéciaux. Cette précaution est essentielle, car la réforme étudiée a bien vocation à s'appliquer à l'ensemble des secteurs, mais les assiettes concernées ne peuvent pas être additionnées mécaniquement sans retraitement préalable.

Le secteur privé salarié constitue le périmètre le plus directement mesurable. Sur ce champ, la masse salariale soumise à cotisations s'établit à environ 726 milliards d'euros en 2024. Les cotisations employeurs du secteur privé peuvent être estimées à environ 202 milliards d'euros et les cotisations salariales stricto sensu à environ 68 milliards d'euros, auxquelles s'ajoute un produit de CSG-CRDS sur revenus d'activité d'environ 69 milliards d'euros (9,7 % appliqués à 98,25 % de la masse salariale brute). L'application d'une baisse de 10 % des cotisations patronales et de 32 % des cotisations salariales conduirait donc à une perte brute de recettes d'environ 64 milliards d'euros, dont 22 milliards au titre des seules cotisations salariales stricto sensu et 22 milliards au titre de la CSG-CRDS d'activité, avant effets de retour macroéconomiques, ajustements comportementaux et mesures de compensation.

[36]INA, « Sécurité sociale — La création de la CSG » (fresques INA), 3 octobre 1990.
[37]Légifrance, Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.
[38]Groupe Revue Fiduciaire, Lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Tableau 3 - Chiffrage du coût de la réforme par composante et par secteur[39]

Composante	Assiette 2024	Hypothèse de baisse	Perte brute estimée
Cotisations patronales secteur privé	~202 Md€	−10 %	~20 Md€
Cotisations salariales secteur privé, stricto sensu (vieillesse, AGIRC-ARRCO)	~68 Md€	−32 %	~22 Md€
CSG-CRDS sur revenus d'activité, secteur privé	~69 Md€	−32 %	~22 Md€
Sous-total secteur privé salarié	**~339 Md€**	-	**~64 Md€**
Cotisations patronales secteur public	~118 Md€	-10%	~12 Md€
Prélèvements salariaux secteur public, indépendants et régimes spéciaux (estimation résiduelle)	n.d	n.d	~22 Md€
TOTAL tous secteurs (estimation haute)	-	-	**~88 Md€**

Note : les montants figurant en deuxième colonne sont des rendements de prélèvements constatés en 2024, et non des assiettes taxables. La ligne « CSG-CRDS sur revenus d'activité » isole la composante d'imposition de toute nature incluse dans le périmètre du volet salarial ; la ligne « cotisations salariales stricto sensu » ne couvre que les cotisations sociales proprement dites et ne constitue donc pas, à elle seule, le coût complet de ce volet. Le volet salarial tous secteurs s'établit à environ 56 Md€, le volet patronal à environ 32 Md€, soit un total de l'ordre de 88 Md€. Les cotisations patronales du secteur public incluent une part prépondérante de cotisations imputées, notamment au titre du compte d'affectation spéciale « Pensions » : leur réduction ne constitue pas une économie de coût du travail au sens de la comptabilité nationale.

L'extension de la réforme aux employeurs publics, aux travailleurs indépendants et aux régimes spéciaux augmenterait nécessairement ce coût brut. Toutefois, ces champs relèvent de logiques institutionnelles et comptables distinctes. Les cotisations des employeurs publics incluent notamment une part importante de cotisations imputées, en particulier pour les retraites de la fonction publique d'État, qui ne peuvent pas être assimilées sans précaution aux cotisations patronales ordinaires du secteur privé. De même, les cotisations des travailleurs indépendants reposent sur des assiettes et des règles de calcul spécifiques.

[39]Calculs de l'auteur à partir de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, Les comptes de la Sécurité sociale : résultats 2024, prévisions 2025, juin 2025 ; Direction de la Sécurité sociale, Les chiffres clés de la Sécurité sociale 2024, édition 2025 ; Urssaf Caisse nationale, Masse salariale trimestrielle du secteur privé, France entière ; Agirc-Arrco, Résultats financiers 2024, communiqué du 27 mars 2025 ; Assemblée nationale, Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, annexe 3 : Équilibre des finances sociales, octobre 2025 ; DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2024 – Résultats des comptes de la protection sociale, coll. « Panoramas de la DREES », édition 2025 ; DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025.

Dans cette perspective, l'ordre de grandeur de 88 milliards d'euros doit être interprété comme une estimation haute et exploratoire d'une réforme appliquée à l'ensemble des secteurs, et non comme le résultat d'une simple application uniforme de la baisse à une assiette homogène. Le chiffrage s'établit à environ 64 milliards d'euros pour le secteur privé salarié ; le passage à un chiffrage tous secteurs suppose un retraitement spécifique de la fonction publique, des indépendants et des régimes spéciaux afin d'éviter les doubles comptes, les effets purement comptables et les comparaisons abusives entre cotisations effectives et cotisations imputées.

Le coût budgétaire brut de la réforme peut donc être présenté en deux niveaux : un chiffrage central, limité au secteur privé salarié, de l'ordre de 64 milliards d'euros ; et une borne haute tous secteurs, pouvant atteindre environ 88 milliards d'euros sous hypothèse d'extension large du dispositif. Cette borne haute ne doit pas être comprise comme un coût consolidé définitif, mais comme un ordre de grandeur destiné à encadrer l'évaluation macroéconomique de la réforme.

Il importe enfin de souligner que ce coût brut ne préjuge pas du coût net de la réforme pour les finances publiques. Les effets de bouclage macroéconomique, hausse de la consommation générant des recettes de TVA supplémentaires, créations d'emplois réduisant les dépenses d'indemnisation du chômage, dynamique de la masse salariale améliorant spontanément les recettes de cotisations, sont susceptibles de réduire significativement le besoin de compensation ex ante. Ces effets retour seront quantifiés dans les simulations.

Rapportée au PIB, la borne haute de 88 milliards d'euros représenterait environ 3 points de PIB, tandis que le chiffrage central sur le secteur privé salarié représenterait environ 2,3 points de PIB[40].

Contraintes institutionnelles et juridiques

La mise en œuvre de la réforme étudiée se heurte à plusieurs contraintes institutionnelles et juridiques qu'il convient d'identifier, même si leur analyse approfondie dépasse le cadre du présent rapport centré sur l'évaluation économique.

[40]Calculs de l'auteur à partir d'un PIB nominal français 2024 arrondi à 2 900 milliards d'euros : 88 / 2 900 = 3,0 % ; 64 / 2 900 = 2,2 %. Les résultats sont exprimés en points de PIB et arrondis au dixième de point.

La première contrainte concerne l'articulation avec le salaire minimum. La baisse des cotisations salariales se traduit mécaniquement par une hausse du salaire net au niveau du SMIC, ce qui pourrait conduire à s'interroger sur l'opportunité d'ajuster le montant brut du salaire minimum pour maintenir un écart stable avec les minima sociaux. Toutefois, une telle neutralisation irait à l'encontre de l'objectif même de la réforme ; elle n'est donc pas envisagée dans le scénario de référence. La revalorisation annuelle du SMIC, indexée sur l'inflation et le salaire ouvrier, continuerait de s'appliquer selon les modalités de droit commun.

La deuxième contrainte concerne l'interaction avec les prestations sous condition de ressources. La hausse du salaire net modifie l'éligibilité et le montant de plusieurs prestations calculées sur le revenu d'activité : prime d'activité, aides au logement, complémentaire santé solidaire. Ces interactions, qui seront analysées dans la suite de notre propos consacrée aux simulations microéconomiques, peuvent créer des effets de seuil ou des pertes nettes pour certaines configurations familiales. La cohérence d'ensemble du système socio-fiscal impose de considérer ces interactions dans l'évaluation de la réforme.

La troisième contrainte ensuite concerne le statut juridique de la CSG-CRDS. Qualifiée d'« imposition de toute nature » par le Conseil constitutionnel, la CSG ne peut être modifiée selon les mêmes modalités que les cotisations sociales stricto sensu. Son inclusion ou son exclusion du périmètre de la réforme a des implications tant sur le chiffrage budgétaire que sur la répartition des gains entre catégories de ménages[41]. La CSG-CRDS est maintenue à son niveau actuel sur les revenus qui ne sont pas des revenus d'activité salariée. Sur les revenus d'activité entrant dans le périmètre de la réforme, ses taux sont réduits proportionnellement de 32 %, au même titre que les cotisations salariales retenues (voir tableau 2). Cette inclusion ne modifie pas la qualification juridique de la CSG et de la CRDS, qui demeurent des impositions de toute nature : la réforme devra donc emprunter le véhicule législatif approprié, sans que cela affecte le raisonnement économique retenu ici.

La quatrième et dernière contrainte concerne l'équilibre des branches de la protection sociale. La baisse des cotisations réduit mécaniquement les recettes affectées à chaque branche (maladie, vieillesse, famille, chômage), ce qui pose la question du maintien des droits et des prestations. La contrainte de neutralité budgétaire stricte retenue dans ce rapport impose que les pertes de recettes soient intégralement compensées par des redéploiements internes, sans dégradation du solde de l'État dans sa globalité. Les scénarios de compensation envisagés dans la partie III doivent répondre à cette exigence.

[41]Xavier Cabannes, « Le juge et la nature juridique de la CSG : retour sur quinze années de questionnement », *Revue française de finances publiques*, n° 136, 2016, p. 211-223.

2.2 Conditions nécessaires pour obtenir 10 % de gain de pouvoir d'achat

L'ambition affichée de la réforme étudiée (générer une hausse du pouvoir d'achat net des actifs de l'ordre de 10 %) constitue à la fois l'objectif politique central du dispositif et le critère d'évaluation principal de sa réussite. Cet objectif, dont l'ampleur est sans précédent dans l'histoire récente des réformes socio-fiscales françaises, appelle une analyse rigoureuse des conditions économiques sous lesquelles il peut être effectivement atteint. La question n'est pas seulement de savoir si les paramètres retenus (baisse de 32 % des cotisations salariales et de 10 % des cotisations patronales) sont arithmétiquement compatibles avec cet objectif, mais de comprendre comment les mécanismes d'incidence des cotisations sociales, documentés dans la partie précédente de ce rapport, conditionnent la transmission effective des allègements vers les salaires nets.

Cette section propose alors une analyse systématique du lien entre les paramètres de la réforme et l'objectif de hausse du pouvoir d'achat, en mobilisant le cadre conceptuel développé précédemment. Les sources utilisées pour l'ensemble des simulations se trouvent en annexe F.

2.1.1 Décomposition des canaux de transmission

La compréhension des effets de la réforme sur le pouvoir d'achat exige de distinguer rigoureusement deux canaux de transmission, dont les propriétés diffèrent fondamentalement tant sur le plan de leur temporalité que sur celui de leur certitude.

Le premier canal, que l'on peut qualifier d'effet direct, opère par la réduction des cotisations salariales. Dans la mesure où ces cotisations sont prélevées sur le salaire brut pour déterminer le salaire net, toute diminution de leur taux se traduit mécaniquement et immédiatement par une augmentation équivalente de la rémunération nette perçue par le salarié. Ce canal présente une caractéristique essentielle : son effet est quasi certain à court terme, indépendamment des ajustements comportementaux des agents économiques. La seule source d'incertitude réside dans d'éventuels effets de second tour, par lesquels les employeurs pourraient, à moyen terme, ajuster à la baisse les salaires bruts en réponse à la hausse des salaires nets, captant ainsi une partie de l'allègement. Toutefois, comme l'a montré la section II.3, ces ajustements sont fortement contraints par les rigidités institutionnelles du marché du travail français (salaire minimum, conventions collectives, inertie des grilles salariales) et ne se déploient que lentement et partiellement.

Le second canal, que l'on qualifiera d'effet indirect, opère par la réduction des cotisations patronales. Contrairement aux cotisations salariales, les cotisations patronales n'affectent pas directement le salaire net : elles déterminent l'écart entre le salaire brut versé au salarié et le coût total du travail supporté par l'employeur. Une baisse des cotisations patronales réduit donc ce coût total sans modifier, dans un premier temps, la rémunération perçue par le travailleur. La transmission éventuelle de cet allègement vers les salaires dépend alors des mécanismes d'incidence analysés dans la partie II : selon les élasticités relatives de l'offre et de la demande de travail, selon le pouvoir de négociation des salariés, selon la nature contributive ou non des cotisations concernées, une fraction plus ou moins importante de la baisse des cotisations patronales finira par se traduire en hausse des salaires bruts - et donc des salaires nets - par le jeu des renégociations salariales, des embauches à de nouvelles conditions et de l'évolution des grilles conventionnelles.

Cette distinction analytique a des implications majeures pour l'évaluation de la réforme, l'effet direct, lié aux cotisations salariales, peut être estimé avec une précision satisfaisante sur la base des barèmes en vigueur et de la distribution observée des salaires. L'effet indirect, lié aux cotisations patronales est intrinsèquement plus incertain : il dépend d'un paramètre - le taux de *pass-through* - dont la valeur varie selon les segments du marché du travail et selon l'horizon temporel considéré.

Pour un salarié rémunéré au salaire médian - soit environ 2 190 euros nets mensuels, correspondant à un salaire brut de l'ordre de 2 800 euros -, la décomposition des gains attendus peut être établie comme suit. La baisse de 32 % des cotisations salariales représente une réduction d'environ 7 points de cotisation, soit un gain mécanique de l'ordre de 190 à 210 euros par mois, équivalant à une hausse du salaire net de 8,5 à 9,5 %. Ce gain constitue le socle certain de la réforme, celui sur lequel les pouvoirs publics peuvent s'engager sans réserve.

La baisse de 10 % des cotisations patronales, quant à elle, représente une réduction du coût du travail d'environ 3 à 4 % pour l'employeur. Si l'intégralité de cette baisse était transmise aux salaires - hypothèse haute correspondant à un *pass-through* unitaire -, le gain supplémentaire pour le salarié médian atteindrait 80 à 100 euros par mois, soit 3,5 à 4,5 points de pouvoir d'achat additionnels, portant l'effet total de la réforme au-delà de 10 %. Même dans l'hypothèse, plus réaliste, d'une transmission seulement partielle des cotisations patronales, le socle salarial - de l'ordre de 9 % à lui seul - suffit à porter le gain combiné au voisinage de l'objectif de +10 % au médian.

2.1.2 Le coefficient de pass-through : variable critique pour l'évaluation de la réforme

Le *pass-through* des cotisations patronales vers les salaires constitue le paramètre le plus déterminant - et le plus incertain - de l'évaluation. Ce coefficient, compris entre 0 et 1, mesure la fraction de la variation des cotisations patronales qui se répercute *in fine* sur les salaires bruts, par opposition à la fraction qui reste captée par les employeurs sous forme de modification du coût du travail[42][43]. Un *pass-through* de 1 signifie que l'intégralité de la baisse des cotisations patronales se traduit, à terme, par une hausse équivalente des salaires bruts ; un *pass-through* de 0 signifie que la baisse bénéficie intégralement aux employeurs, sans effet sur les rémunérations.

Les travaux empiriques disponibles pour la France, en particulier ceux conduits par Bozio, Breda et Grenet à partir des discontinuités dans les barèmes de cotisations, permettent d'établir une fourchette d'estimation de ce paramètre. Leurs résultats mettent en évidence une distinction fondamentale selon la nature des cotisations concernées.

Pour les cotisations à fort lien contributif - c'est-à-dire celles qui ouvrent des droits proportionnels aux versements effectués, comme les cotisations de retraite complémentaire -, le *pass-through* est proche de l'unité (0,9 à 1,0). Les salariés, percevant clairement le lien entre leurs contributions et les prestations futures qu'ils en retireront, acceptent des salaires bruts plus faibles en contrepartie de l'acquisition de droits sociaux.

Pour les cotisations sans lien contributif perçu - cotisations maladie, allocations familiales, qui financent des prestations universelles déconnectées des contributions individuelles -, le *pass-through* est sensiblement plus faible, de l'ordre de 0,3 à 0,5 à moyen terme. Entre la moitié et les deux tiers de la variation des cotisations restent ainsi supportés par les employeurs.

Au voisinage du SMIC, le *pass-through* des cotisations patronales vers les salaires est structurellement nul, quelle que soit la nature des cotisations. La rigidité du plancher légal empêche tout ajustement à la hausse du salaire brut : la baisse des cotisations patronales bénéficie intégralement aux employeurs sous forme de réduction du coût du travail.

---

[42]Arnold C. Harberger, « The Incidence of the Corporation Income Tax », *Journal of Political Economy*, vol. 70, n°3, 1962, pp. 215–240.
[43]Emmanuel Saez, Joel Slemrod, Seth H. Giertz, « The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review », *Journal of Economic Literature*, vol. 50, n°1, 2012, pp. 3–50.

Les travaux empiriques disponibles conduisent donc à retenir une hypothèse intermédiaire plutôt qu'un coefficient unique directement observable. Dans le cas des cotisations à fort lien contributif, la littérature met en évidence une transmission pouvant être proche de l'unité lorsque le lien entre cotisation et droits futurs est clair et saillant. À l'inverse, pour les cotisations employeurs sans lien contributif clairement perçu, le *pass-through* apparaît nettement plus limité. Cette distinction est centrale pour la réforme étudiée, qui porte sur un ensemble composite de cotisations : une partie relève de droits sociaux individualisables, notamment les droits à retraite, tandis qu'une autre partie finance des prestations universelles ou mutualisées, comme la maladie ou les allocations familiales.

Le coefficient moyen pertinent ne peut donc pas être directement assimilé au *pass-through* élevé observé pour les cotisations contributives. Il doit être interprété comme une moyenne pondérée entre plusieurs composantes : un *pass-through* élevé pour les cotisations fortement contributives, un *pass-through* plus faible pour les cotisations non contributives, et un *pass-through* contraint, voire nul, au voisinage du SMIC en raison de la rigidité du salaire minimum. Sur cette base, une fourchette comprise entre 0,25 et 0,55 paraît cohérente avec les résultats de la littérature et avec la structure des cotisations concernées. La valeur centrale de 0,40 retient l'hypothèse d'une transmission partielle mais significative des baisses de cotisations vers les salaires bruts.

2.1.3 Scénarisation des gains de pouvoir d'achat selon les hypothèses de transmission

L'incertitude entourant le coefficient de *pass-through* justifie de procéder par scénarisation. Les trois scénarios retenus reprennent la fourchette définie précédemment : un scénario prudent avec un *pass-through* de 0,25, correspondant à une transmission limitée vers les salaires ; un scénario central à 0,40, cohérent avec l'hypothèse d'une transmission partielle dans un système mêlant cotisations contributives et non contributives ; et un scénario favorable à 0,55, supposant une transmission plus importante dans un contexte de marché du travail plus favorable aux salariés.

Tableau 4 - Gains de pouvoir d'achat selon le taux de pass-through

Scénario	Pass-through	Gain salaire net	Gain annuel	Écart à 10 %
Prudent	0,25	+ 9,8%	~ 2 570 €	**- 0,2%**
Central	**0,40**	**+ 10,2%**	**~ 2 690 €**	**+ 0,2%**
Favorable	0,55	+ 10,7%	~ 2 820 €	**+ 0,7%**

Source : calculs de l'auteur à partir des taux d'élasticité donnés par la littérature scientifique

Le scénario prudent (*pass-through* de 0,25) correspond à une transmission limitée, où les employeurs captent l'essentiel de l'allègement. Le gain de pouvoir d'achat atteint environ +9,8 % au médian, soit un écart résiduel de l'ordre de 0,2 point par rapport à l'objectif.

Le scénario central (*pass-through* de 0,40), retenu comme hypothèse centrale, traduit une transmission progressive mais partielle. Le gain atteint +10,2 %, atteignant ainsi l'objectif de +10 %.

Le scénario favorable (*pass-through* de 0,55) suppose des conditions de marché propices. L'objectif de +10 % est alors dépassé (+10,7 %).

2.1.4 Hétérogénéité structurelle des gains selon le niveau de salaire

L'analyse précédente, centrée sur le salarié médian, masque une hétérogénéité importante des gains selon la position dans la distribution salariale, découlant des mécanismes d'incidence différenciés documentés dans la section II.3.

Tableau 5 - Répartition des gains de pouvoir d'achat selon le niveau de salaire

Zone de salaire	Pass-through	Hausse pouvoir d'achat	Effectifs concernés
SMIC (1 à 1,1 SMIC)	≈ 0	+ 5 à 6 %	~ 17 %
Bas salaires (1,1 à 1,6 SMIC)	0,15 – 0,30	+ 6 à 8 %	~ 28 %
Intermédiaires (1,6 à 2,5 SMIC)	**0,35 – 0,50**	**+ 8 à 10 %**	**~ 35 %**
Élevés (> 2,5 SMIC)	0,45 – 0,65	+ 9 à 11 %	~ 20 %

Note : les effectifs sont exprimés en proportion de l'emploi salarié privé. Source : calculs de l'auteur à partir des données INSEE et des estimations de pass-through issues de la littérature.

Au niveau du SMIC, la rigidité du plancher légal neutralise tout effet indirect : le gain se limite à l'effet direct des cotisations salariales, soit 5 à 6 %. Les salariés au SMIC bénéficient toutefois de la baisse des cotisations patronales sous une autre forme : la réduction du coût du travail soutient leur employabilité dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre peu qualifiée.

Dans la zone des salaires intermédiaires (1,6 à 2,5 SMIC), qui concentre 35 % de l'emploi salarié, les mécanismes de transmission retrouvent leur efficacité. C'est là que l'objectif de +10 % a les meilleures chances d'être approché ou atteint. Cette zone constitue le cœur de cible effectif de la réforme.

2.3. Effets de la réforme sur les salaires réels

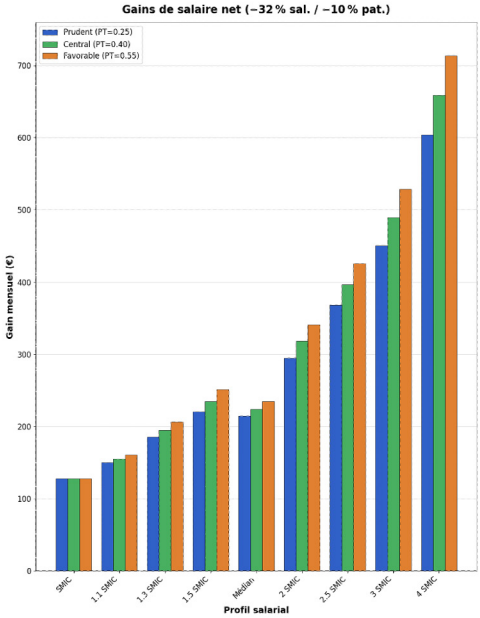
Les simulations qui suivent s'appuient sur le cadre conceptuel développé dans les parties précédentes, en particulier sur les mécanismes d'incidence différenciée des cotisations sociales selon le niveau de salaire et le secteur d'activité. Il s'agit ici de montrer l'incidence de la réforme pour plusieurs niveaux de salaire. Conformément à l'approche méthodologique retenue, les effets sont estimés sous trois scénarios de *pass-through*, reflétant l'incertitude inhérente à la transmission des baisses de cotisations patronales vers les salaires.

2.1.5 Gains de salaires nets par tranches de salaires

La réforme simulée combine une baisse de 32 % des cotisations salariales et de 10 % des cotisations patronales. Ces paramètres sont calibrés de manière à porter le gain de pouvoir d'achat à +10 % au niveau du salaire médian (voir le calibrage des paramètres, infra). Les simulations sont conduites sur un panel de neuf profils-types de salariés, représentatifs de la distribution salariale du secteur privé français : du SMIC (1 443 € nets mensuels) jusqu'à 4 SMIC (5 450 € nets mensuels), en passant par le salaire médian (2 190 € nets). Chaque profil est pondéré par sa part dans l'emploi salarié total, permettant de calculer des effets moyens agrégés. Les données de cadrage proviennent des bases URSSAF-ACOSS, INSEE et des Comptes de la Sécurité sociale pour l'année 2024. Les mêmes scénarios de *pass-through* que dans la partie précédente sont retenus (0,25, 0,40 et 0,55).

La figure 5 et le tableau 6 présentent les gains de salaire net mensuels et leur équivalent en pourcentage du salaire net actuel, pour chaque profil salarial et sous chaque scénario de *pass-through*.

Figure 5 - Des gains de pouvoir d'achat conséquents pour tous les types de salariés



Note : la figure présente les gains mensuels de salaire net (en euros) induits par la réforme (baisse de 32 % des cotisations salariales et de 10 % des cotisations patronales) selon trois hypothèses de coefficient de pass-through des cotisations patronales vers les salaires bruts : scénario prudent (PT = 0,25), central (PT = 0,40) et favorable (PT = 0,55). Les résultats sont ventilés par niveau de rémunération, exprimé en multiple du SMIC. Elle met en évidence la sensibilité des gains individuels à l'hypothèse retenue ainsi que leur progression avec le niveau de salaire, sous l'effet mécanique d'une base salariale plus élevée.

Tableau 6 - Des gains de pouvoir d'achat conséquents pour tous les types de salariés

Profil	Sal. net	Prudent	Central	Favorable
SMIC	1 443 €	+128 € (+8,9%)	+128 € (+8,9%)	+128 € (+8,9%)
1,1 SMIC	1 570 €	+150 € (+9,6%)	+155 € (+9,9%)	+161 € (+10,2%)
1,3 SMIC	1 850 €	+185 € (+10,0%)	+195 € (+10,5%)	+206 € (+11,1%)
1,5 SMIC	2 130 €	+220 € (+10,3%)	+235 € (+11,0%)	+251 € (+11,8%)
Médian	2 190 €	+214 € (+9,8%)	+224 € (+10,2%)	+235 € (+10,7%)
2 SMIC	2 830 €	+295 € (+10,4%)	+318 € (+11,2%)	+341 € (+12,0%)
2,5 SMIC	3 490 €	+368 € (+10,6%)	+397 € (+11,4%)	+426 € (+12,2%)
3 SMIC	4 150 €	+450 € (+10,9%)	+490 € (+11,8%)	+529 € (+12,8%)
4 SMIC	5 450 €	+604 € (+11,1%)	+659 € (+12,1%)	+713 € (+13,1%)

Note : Simulations de l'auteur. Lecture : Un salarié au SMIC verrait son salaire net augmenter de 128 € par mois (+8,9 %), quel que soit le scénario de pass-through. Un salarié au salaire médian (2 190 €) verrait son salaire net augmenter de 214 € à 235 € selon le scénario, soit une hausse comprise entre 9,8 % et 10,7 %. Note de lecture : les gains présentés incluent la baisse de 32 % des cotisations salariales stricto sensu ainsi que de la CSG-CRDS assise sur les revenus d'activité. Ils incluent également, selon le scénario de pass-through, la part de la baisse de cotisations patronales transmise aux salaires bruts. Ces résultats doivent être lus comme des gains de revenu net avant prise en compte détaillée des éventuelles variations de prestations sous condition de ressources.

Plusieurs enseignements se dégagent de ces résultats. En premier lieu, les gains en euros croissent mécaniquement avec le niveau de salaire, puisque la baisse proportionnelle des cotisations s'applique à une assiette plus large. Un salarié à 4 SMIC gagnerait ainsi entre 604 € et 713 € par mois, contre 128 € pour un salarié au SMIC. En second lieu, les gains en pourcentage présentent un profil légèrement croissant avec le niveau de salaire, passant de 8,9 % au SMIC à 11,1 %-13,1 % pour les hauts salaires. Cette progressivité résulte de deux effets combinés : d'une part, l'absence de *pass-through* patronal au SMIC limite les gains dans cette zone ; d'autre part, les salariés situés au-delà de 1,6 SMIC ne bénéficient pas des allègements Fillon existants, ce qui laisse davantage de marge pour la baisse des cotisations patronales.

En moyenne pondérée par les parts dans l'emploi, le gain de pouvoir d'achat s'établit à +10,0 % dans le scénario prudent, +10,6 % dans le scénario central et +11,1 % dans le scénario favorable. Ces résultats correspondent à des gains annuels moyens compris entre 2 976 € et 3 363 € par salarié. La réforme atteint donc l'objectif d'un gain de pouvoir d'achat de l'ordre de +10 % pour la grande majorité des salariés, à l'exception notable du voisinage du SMIC.

Ce résultat appelle deux observations. D'une part, le gain demeure inférieur à la cible au seul voisinage du SMIC, non du fait d'une erreur de calibrage, mais de la structure même des mécanismes d'incidence : le blocage du *pass-through* au niveau du SMIC neutralise la transmission des baisses de cotisations patronales : seule la composante salariale y produit un effet, ce qui plafonne le gain à +8,9 %. D'autre part, au-delà du SMIC, l'atteinte de l'objectif de +10 % repose sur l'ampleur de la baisse des cotisations salariales, dont la transmission au salaire net est intégrale ; c'est précisément ce qui justifie le calibrage retenu, détaillé ci-dessous.

2.2 Effets de la réforme sur l'ensemble de l'économie

Notre prochaine étape consiste à regarder du côté de la macro-économie, cette simulation vise à quantifier les effets attendus sur quatre dimensions fondamentales : l'emploi, la compétitivité des entreprises, la consommation et la croissance, ainsi que les finances publiques.

L'exercice de simulation repose sur un cadre méthodologique mobilisant les élasticités emploi/coût du travail issues de la littérature empirique française[44] les multiplicateurs budgétaires du modèle Mésange développé conjointement par l'INSEE et la Direction générale du Trésor, ainsi que les propensions marginales à consommer estimées par la Banque de France et le Haut Conseil des finances publiques.

La réforme analysée consiste en une réduction de 32 % des cotisations salariales et de 10 % des cotisations patronales, pour un coût budgétaire brut total d'environ 88 milliards d'euros, conformément au chiffrage détaillé de la Section III. Ce coût se décompose en 20,2 milliards de cotisations patronales du secteur privé, 21,8 milliards de cotisations salariales du secteur privé (hors CSG-CRDS), environ 38 milliards pour le secteur public et 8 milliards pour les indépendants et régimes spéciaux. Cette réforme permet d'atteindre un gain de pouvoir d'achat de l'ordre de +10 % du salaire net pour la majorité des salariés (voir partie précédente) tout en préservant les équilibres fondamentaux du système de protection sociale.

2.2.1 Une mesure faisant baisser le chômage : plus de 100 000 créations, principalement dans l'industrie manufacturière

L'impact sur l'emploi constitue l'une des dimensions les plus importantes de l'évaluation de la réforme étant donné son poids politique. La baisse du coût du travail, en réduisant le prix relatif du facteur travail par rapport au capital, est susceptible d'encourager les entreprises à embaucher davantage. Toutefois, l'ampleur de cet effet dépend de nombreux facteurs, au premier rang desquels figure l'élasticité de la demande de travail au coût du travail, qui varie considérablement selon le niveau de qualification et le secteur d'activité.

[44]Voir notamment Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », Économie et Statistique, n° 348, 2001 ; DGTPE, travaux préparatoires mobilisés dans le rapport Besson sur la TVA sociale, 2007 ; OFCE, évaluations macroéconomiques des allègements de cotisations sociales ; INSEE et Direction générale du Trésor, modèle Mésange ; Banque de France et Haut Conseil des finances publiques, estimations relatives aux propensions marginales à consommer et aux effets macroéconomiques des mesures de pouvoir d'achat.

L'élasticité de l'emploi au coût du travail mesure la variation en pourcentage de l'emploi induite par une variation de 1% du coût du travail. Une élasticité de -0,5 signifie qu'une baisse de 1% du coût du travail entraîne une hausse de 0,5% de l'emploi. Cette élasticité résulte de deux mécanismes distincts : un effet de substitution (remplacement du capital par du travail devenu relativement moins cher) et un effet d'échelle (augmentation de la production permise par la baisse des coûts).

La littérature économique a mis en évidence une caractéristique fondamentale : l'élasticité de l'emploi au coût du travail est fortement décroissante avec le niveau de salaire[45]. Cette décroissance s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, les emplois peu qualifiés sont plus facilement substituables au capital que les emplois qualifiés, qui requièrent des compétences spécifiques difficilement automatisables. D'autre part, les secteurs intensifs en main-d'œuvre peu qualifiée (commerce, restauration, services à la personne) sont souvent des secteurs « abrités » de la concurrence internationale, où les entreprises peuvent difficilement délocaliser leur production.

Le profil d'élasticités retenu pour la simulation s'inscrit dans la continuité des estimations de la DGTPE, avec quelques ajustements pour tenir compte des travaux plus récents. Au niveau du SMIC, l'élasticité est fixée à -1,2, conformément au consensus de la littérature. Elle décroît ensuite progressivement : -1,0 à 1,1 SMIC, -0,8 à 1,2 SMIC, -0,6 à 1,3 SMIC, -0,45 à 1,4 SMIC, -0,35 à 1,5 SMIC, -0,30 à 1,6 SMIC. Au-delà de 1,6 SMIC, l'élasticité se stabilise entre -0,25 et -0,10, reflétant la moindre sensibilité de l'emploi qualifié au coût du travail.

[45]Benoît Ourliac et Cyril Nouveau, Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009. Trésor-Éco, n° 97. Direction générale du Trésor, 2012.

Tableau 7 - Élasticités de l'emploi au coût du travail retenues selon le niveau de salaire

Niveau de salaire	Élasticité	Base théorique
1,0 SMIC	–1,20	Consensus empirique sur les très bas salaires[46]
1,1 SMIC	–1,00	Interpolation entre le SMIC et la zone basse des allègements[47]
1,2 SMIC	–0,80	Interpolation appuyée sur les évaluations des allègements généraux[48]
1,3 SMIC	–0,60	Zone de transition vers des élasticités plus modérées[49]
1,4 SMIC	–0,45	Convergence progressive vers les estimations de moyen salaire[50]
1,5 SMIC	–0,35	Décroissance progressive de la sensibilité au coût du travail[51]
1,6 SMIC	–0,30	Seuil de stabilisation retenu dans la littérature appliquée[52]
> 1,6 SMIC	–0,25 à –0,10	Emploi plus qualifié et plus faible sensibilité au coût du travail[53]

Le tableau suivant présente les créations d'emplois estimées pour chaque zone de salaire. La simulation porte sur les 20,5 millions de salariés du secteur privé, répartis selon la distribution des salaires observée dans les DADS.

[46]Voir notamment Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », Économie et Statistique, n° 348, 2001 ; Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE), travaux préparatoires mobilisés dans le rapport Besson sur la TVA sociale, 2007.
[47]Interpolation de l'auteur à partir des ordres de grandeur retenus dans la littérature française sur le coût du travail peu qualifié ; voir notamment Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, « Les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, pp.19-61.
[48]Mathieu Bunel et al., « Travaux d'évaluation des effets des allègements généraux de cotisations sociales », Rapport, TEPP, n°4, 2012.
[49]Éric Heyer, Mathieu Plane, « Impact des allégements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi », *Revue de l'OFCE*, n° 126, 2012.
[50]DGTPE, Travaux préparatoires mobilisés dans le rapport Besson sur la TVA sociale, 2007 ; hypothèse de convergence progressive vers une élasticité plus faible à mesure que l'on s'éloigne du SMIC.
[51]Hypothèse de décroissance progressive retenue par l'auteur, cohérente avec la littérature empirique selon laquelle la sensibilité de l'emploi au coût du travail diminue lorsque le niveau de qualification et de salaire augmente.
[52]Hypothèse de stabilisation retenue à partir de 1,6 SMIC, seuil historiquement associé au point de sortie des allègements généraux dits « Fillon ».
[53]Hypothèse issue de la littérature appliquée sur les élasticités emploi/coût du travail, qui retient généralement une sensibilité plus faible pour les emplois qualifiés et les rémunérations plus élevées.

Tableau 8 - Créations d'emplois estimées par zone de salaire

Zone de salaire	Distribution	Élasticité	Baisse effective du coût du travail	Créations[54]
1,0 SMIC	12,0%	-1,20[55]	-0,42%	+12 398
1,1 SMIC	8,5%	-1,00[56]	-0,72%	+12 546
1,2 SMIC	7,5%	-0,80[57]	-0,99%	+12 177
1,3 SMIC	8,0%	-0,60[58]	-1,23%	+12 103
1,4 SMIC	8,5%	-0,45[59]	-1,44%	+11 291
1,5 SMIC	8,0%	-0,35[60]	-1,62%	+9 299
1,6 SMIC	7,5%	-0,30[61]	-1,77%	+8 164
1,8 SMIC	11,0%	-0,25[62]	-1,92%	+10 824
2,0 SMIC	9,0%	-0,22[66]	-2,04%	+8 281
2,5 SMIC	8,5%	-0,18[66]	-2,16%	+6 775
3,0 SMIC	5,5%	-0,15[66]	-2,28%	+3 856
3,5 SMIC	3,5%	-0,12[66]	-2,40%	+2 066
5+ SMIC	2,5%	-0,10[66]	-2,52%	+1 292
TOTAL	**100%**			**+111 072**

Note - Simulation à partir des élasticités emploi/coût du travail et de la distribution des salaires - Source : calculs de l'auteur à partir des élasticités issues de la littérature française et d'une distribution salariale calibrée sur les données INSEE/DARES. Les baisses de coût et les créations d'emplois sont des résultats de simulation, non des observations statistiques directes.[63]

[54]Les colonnes « Baisse coût » et « Créations » correspondent aux calculs de simulation de l'auteur : créations = emploi de la zone × baisse du coût du travail × élasticité retenue. Les résultats sont arrondis à l'unité.
[55]Élasticité haute au voisinage du SMIC : voir Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, ainsi que les simulations DGTPE mobilisées dans le rapport Besson et reprises par l'OFCE (Eric Heyer et Mathieu Plane, art. cit.).
[56]Interpolation de l'auteur entre l'élasticité retenue au niveau du SMIC et les valeurs décroissantes à mesure que l'on s'éloigne du salaire minimum ; voir notamment les travaux sur le coût du travail peu qualifié. Cf. Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, art. cit. et Josse Delfgaauw, «Dynamic Incentive Effects of Relative Performance Pay: A Field Experiment », IZA DP no. 7652.
[57]Hypothèse cohérente avec les évaluations des allègements généraux de cotisations sociales. Cf. Mathieu Bunel et al., « Travaux d'évaluation des effets des allègements généraux de cotisations sociales », Rapport, TEPP, n°4, 2012.
[58]Zone de transition : hypothèse de décroissance progressive de l'élasticité lorsque le niveau de salaire et de qualification augmente ; voir les évaluations OFCE des allègements de cotisations. Cf. Eric Heyer et Mahtieu Plane, art. cit.
[59]La valeur retenue à 1,4 SMIC s'appuie sur la convergence vers des élasticités plus faibles documentée dans les simulations DGTPE et reprises par l'OFCE.
[60]Hypothèse de décroissance progressive de la sensibilité de l'emploi au coût du travail au-delà du cœur de cible des allègements généraux.
[61]Seuil de stabilisation retenu par prudence autour de 1,6 SMIC, seuil historiquement associé à la sortie des allègements généraux.
[62]Pour les rémunérations supérieures à 1,6 SMIC, les élasticités sont retenues comme faibles et décroissantes, conformément à l'idée d'une moindre sensibilité de l'emploi qualifié au coût du travail.
[63]Distribution salariale : calibration de l'auteur à partir de la distribution des salaires du secteur privé en EQTP et des données relatives aux salariés rémunérés au SMIC.

Plusieurs enseignements peuvent être directement tirés de ces résultats. Premièrement, les créations d'emplois sont relativement équilibrées entre les différentes zones de salaire, grâce à la compensation entre élasticités décroissantes et baisses de coût croissantes. Les zones comprises entre 1 et 1,4 SMIC représentent 48 000 créations (43 % du total), mais les salaires intermédiaires (1,4 à 2 SMIC) contribuent également significativement avec 40 000 créations (36 %).

Deuxièmement, les créations d'emplois au-delà de 2 SMIC restent modestes (22 000, soit 20 % du total) ce qui s'explique par les faibles élasticités à ces niveaux de rémunération. Ce résultat suggère que la réforme ne créera pas de « choc » sur les emplois qualifiés, mais contribuera progressivement à enrichir le contenu en emploi de la croissance.

Troisièmement, le total de 111 000 créations d'emplois est cohérent avec les ordres de grandeur de la littérature. À titre de comparaison, les allègements de charges entre 1994 et 1997, d'un montant bien inférieur, avaient généré environ 460 000 emplois selon Crépon et Desplatz. Le CICE, représentant environ 20 milliards d'euros, a été crédité de 100 000 à 200 000 créations d'emplois par France Stratégie.

L'analyse sectorielle complète l'approche par zone de salaire en tenant compte des spécificités de chaque secteur d'activité. L'élasticité de l'emploi au coût du travail varie en effet selon les secteurs, en fonction de leur intensité en main-d'œuvre, de leur exposition à la concurrence internationale, et de leur capacité à répercuter les variations de coûts sur les prix.

Tableau 9 - Élasticités emploi/coût du travail par secteur d'activité

Secteur d'activité	Élasticité	Caractéristiques	Canal principal d'ajustement
Hébergement-restauration	-0,8 à -1,0	Forte intensité en main-d'œuvre peu qualifiée ; secteur abrité	Prix et emploi
Commerce de détail	-0,7 à -0,9	Main-d'œuvre peu qualifiée ; concurrence locale	Emploi et marges
Services à la personne	-0,8 à -1,2	Très forte intensité en travail ; proximité du SMIC	Emploi
Construction	-0,5 à -0,7	Main-d'œuvre mixte ; secteur partiellement abrité	Coût du travail et emploi
Industrie manufacturière	-0,5 à -0,8	Exposée à la concurrence internationale ; substituabilité capital-travail	Marges et compétitivité
Transport et logistique	-0,4 à -0,6	Exposition internationale variable ; intensité en travail modérée	Coût du travail
Information-communication	-0,2 à -0,3	Forte intensité capitalistique ; main-d'œuvre qualifiée	Salaires (pouvoir de négociation)
Finance et assurance	-0,1 à -0,2	Haute qualification ; faible substituabilité	Salaires nets
Secteur public	≈ 0	Contraintes budgétaires et réglementaires spécifiques	Pouvoir d'achat (cot. salariales)

Sources : Estimations de l'auteur à partir de la littérature française sur les élasticités emploi/coût du travail et les effets des allègements de cotisations sociales : DGTPE, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Trésor-Éco, n° 97, janvier 2012, ; Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, « Une nouvelle évaluation des effets des allégements de charges sociales sur les bas salaires », Économie et Statistique, n° 348, 2001, ; Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi, Institut Montaigne, 2012,
; Matthieu Bunel, Fabrice Gilles et Yannick L'Horty, « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », Économie et Statistique, n° 429-430, 2010,; Éric Heyer et Mathieu Plane, « Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques », Revue de l'OFCE, 2012,. Les fourchettes retenues reflètent l'hétérogénéité intra-sectorielle, les différences de qualification de la main-d'œuvre et les écarts méthodologiques entre études. Les élasticités sont exprimées avec un signe négatif : une hausse du coût du travail réduit l'emploi, tandis qu'une baisse du coût du travail l'accroît.

Les secteurs les plus intensifs en main-d'œuvre peu qualifiée (hébergement-restauration, commerce de détail, services à la personne) présentent généralement des élasticités plus élevées. À l'inverse, les secteurs à forte intensité capitalistique ou employant principalement une main-d'œuvre qualifiée (finance, information-communication) affichent des élasticités plus faibles. Le secteur public, caractérisé par des contraintes budgétaires et réglementaires spécifiques, présente une élasticité proche de zéro.

Le tableau suivant présente les créations d'emplois estimées pour chacun des treize grands secteurs de l'économie française. Les élasticités sectorielles sont issues des travaux de Dormont (1993), Bretel et al. (1993)[64], et des évaluations sectorielles du CICE.

Figure 6 - Des créations d'emploi dans tous les secteurs

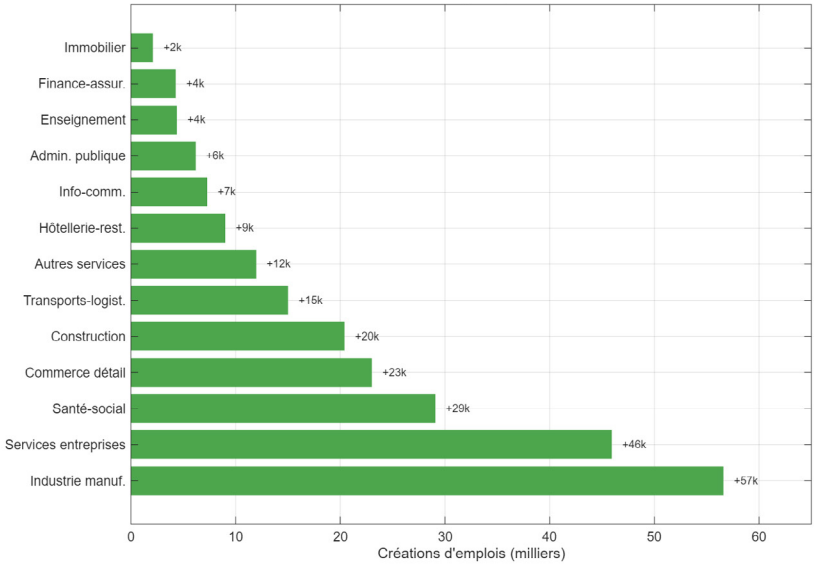


Figure 6 - La figure présente les créations d'emplois estimées (en milliers) par grand secteur d'activité à la suite de la réforme. Les résultats mettent en évidence une forte hétérogénéité sectorielle, reflétant les différences d'élasticité de l'emploi au coût du travail et d'intensité en main-d'œuvre. Les secteurs les plus intensifs en travail, notamment l'industrie manufacturière et les services aux entreprises, concentrent les gains les plus importants, tandis que les secteurs à plus faible sensibilité au coût du travail enregistrent des effets plus limités.

[64]Voir Brigitte Dormont, « Quelle est l'influence du coût du travail sur l'emploi ? », *Revue économique*, vol. 45, n° 3, 1994, p. 399-414 ; Bernard Bretel et al « Coût réel du travail et emploi », Direction de la Prévision, 1993, document de travail cité notamment dans les travaux macroéconomiques français sur les allègements de cotisations ; France Stratégie, Rapport 2020 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Haut-commissariat à la Stratégie au Plan, 2020, pour les évaluations ex post du CICE.

Tableau 10 - Des créations d'emploi dans tous les types de secteur

Secteur	Effectifs	Sal. moyen	Élast.	Créations
Industrie manufacturière	2 800 K	3 800 K	0,70	+56 597
Services aux entreprises	3 500 K	3 200 K	0,50	+45 925
Santé-action sociale	4 200 K	2 600 K	0,35	+29 086
Commerce de détail	3 100 K	2 400 K	0,45	+23 011
Construction	1 500 K	2 900 K	0,55	+20 397
Transports-logistique	1 400 K	2 700 K	0,50	+15 003
Autres services	1 200 K	2 500 K	0,55	+11 973
Hébergement-restauration	1 200 K	2 100 K	0,65	+9 016
Information-communication	900 K	4 800 K	0,25	+7 290
Administration publique	2 400 K	3 100 K	0,10	+6 193
Enseignement	1 900 K	2 800 K	0,10	+4 385
Finance-assurance	850 K	5 500 K	0,15	+4 278
Immobilier	250 K	3 600 K	0,30	+2 100

Note : Simulation sectorielle des créations d'emplois à partir des effectifs, des salaires moyens et des élasticités emploi/coût du travail.[65] Note : les effectifs incluent les salariés du secteur privé et du secteur public. Les salaires moyens sont exprimés en brut mensuel. Les créations d'emplois résultent d'une simulation de l'auteur.

L'industrie manufacturière apparaît comme le premier bénéficiaire de la réforme en nombre d'emplois créés (+57 000), malgré un poids dans l'emploi total relativement modeste (11%). Ce résultat s'explique par la combinaison d'une élasticité élevée (0,70), reflétant l'exposition du secteur à la concurrence internationale, et d'un niveau de salaire moyen (3 800 €) situé dans la zone où la baisse du coût du travail est la plus importante. L'industrie manufacturière est en effet le secteur où la compétitivité-coût joue le rôle le plus déterminant pour l'emploi.

Les services aux entreprises constituent le deuxième secteur en termes de créations d'emplois (+46 000). Ce secteur, qui regroupe des activités très diverses (conseil, intérim, nettoyage, sécurité), présente une élasticité intermédiaire (0,50) et des effectifs importants (3,5 millions). La santé et l'action sociale arrivent en troisième position (+29 000), un résultat significatif compte tenu de l'élasticité modérée du secteur (0,35), qui s'explique par le poids des contraintes réglementaires et des financements publics.

À l'inverse, certains secteurs contribuent peu aux créations d'emplois malgré des effectifs importants. C'est le cas de l'administration publique (+6 000) et de l'enseignement (+4 000), dont les élasticités quasi nulles (0,10) reflètent la rigidité de l'emploi public. La finance-assurance (+4 000) et l'immobilier (+2 000) sont également peu concernés en raison de la faible sensibilité de l'emploi qualifié au coût du travail.

Temporalité des effets de la réforme

Les créations d'emplois ne se matérialisent pas instantanément après la mise en œuvre de la réforme. Le marché du travail est caractérisé par de nombreuses rigidités qui ralentissent l'ajustement de l'emploi aux variations du coût du travail : coûts d'embauche (recrutement, formation), coûts de licenciement (indemnités, procédures), délais d'ajustement des capacités de production, incertitude sur la pérennité de la réforme.

La littérature empirique suggère que l'ajustement de l'emploi à une variation du coût du travail s'étale sur plusieurs années. Les travaux de Cahuc et Carcillo (2012) sur les allègements Fillon estiment que 30% de l'effet est réalisé la première année, 70% au bout de trois ans et la totalité au bout de cinq ans environ. Ces ordres de grandeur sont cohérents avec les résultats du modèle Mésange, qui retient un profil de montée en charge similaire.

La simulation retient le profil de montée en charge suivant, conforme aux estimations de la littérature :

Tableau 11 - Effets de la réforme sur l'emploie au fil du temps

Horizon temporel	Part de l'effet réalisée	Emplois créés cumulés
Année 1 (court terme)	25%	+28 000
Année 2	55%	+61 000
Année 3 (moyen terme)	80%	+89 000
Année 4	95%	+106 000
Année 5 (long terme)	100%	+111 000

Note : Le tableau présente la montée en charge progressive des effets de la réforme sur l'emploi sur un horizon de cinq ans. La colonne « Part de l'effet réalisée » indique la fraction de l'effet total estimé atteinte à chaque échéance, tandis que la colonne « Emplois créés cumulés » traduit cette progression en volume d'emplois supplémentaires. Il met en évidence un ajustement graduel du marché du travail, avec une réalisation partielle des effets à court terme et une convergence vers l'effet plein à l'horizon de cinq ans.

[65]Les effectifs sectoriels sont estimés à partir des données INSEE relatives à l'emploi par secteur d'activité en 2024 : INSEE, « Professions et secteurs d'activité », *Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2025, ; INSEE, « Le marché du travail en 2024 : l'emploi salarié ralentit nettement », 2025. Les salaires moyens sectoriels sont rapprochés des données INSEE sur les salaires dans le secteur privé : INSEE, « Coût du travail et salaires », *Les entreprises en France*, édition 2023 ; INSEE, « Les salaires dans le secteur privé en 2024 », 2025. Les hypothèses d'élasticité sont construites à partir de la littérature française sur les effets du coût du travail et des allègements de cotisations sociales (références citées plus haut).

[66]Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, *art. cit.*

Ce profil implique que les effets de la réforme sur l'emploi ne seront pleinement visibles qu'au bout de cinq ans. À court terme (un an), 28 000 emplois auront été créés, soit un quart de l'effet total. Cette progressivité doit être prise en compte dans l'évaluation de la réforme et dans la communication qui l'accompagne.

Impact sur le taux de chômage

Le marché du travail français affiche en 2024 un taux de chômage de 7,4 %, en légère hausse par rapport au point bas atteint en 2023. Ce niveau, bien qu'historiquement bas pour la France, reste supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à 4,9 % en 2024, et nettement au-dessus des performances de l'Allemagne (3,4 %) ou des Pays-Bas (3,7 %). La population active s'élève à 31,4 millions de personnes en moyenne annuelle en 2024, dont environ 2,3 millions de chômeurs au sens du BIT[67].

Les perspectives pour 2025-2026 demeurent préoccupantes. L'OFCE anticipe une dégradation du marché du travail, avec un taux de chômage susceptible d'atteindre environ 8,3 % à l'horizon 2027 dans son scénario d'avril 2026. Dans ce contexte, une réforme susceptible de créer environ 111 000 emplois représenterait un contrepoids significatif à la dégradation attendue du marché du travail.[68]

Estimation de l'impact de la réforme proposée

Dans le scénario central, où 40 % de la baisse des cotisations patronales est transmise au salaire brut, la baisse effective du coût du travail s'établit à 1,52 % en moyenne pondérée et conduit à environ 111 000 créations nettes d'emplois à l'horizon de cinq ans. Le taux de chômage passerait de 7,4 % à environ 7,0 %, soit une baisse de 0,4 point. Cette estimation repose sur l'hypothèse que les créations d'emplois bénéficient intégralement à des personnes au chômage, sans effet d'éviction sur l'emploi existant ni effet d'appel sur la population active.

[67]INSEE, « L'essentiel sur… le chômage », données 2024 ; INSEE, « Population active », France, portrait social, édition 2025 ; OCDE, Unemployment Rates, février 2025.
[68]OFCE, « Le marché du travail à l'épreuve », prévisions d'avril 2026. L'OFCE anticipe une hausse du chômage dans son scénario de prévision, avec un taux atteignant 8,3 % fin 2027.

En pratique, une partie des emplois créés sera pourvue par des personnes inactives (étudiants, retraités, femmes au foyer) ou par des personnes déjà en emploi cherchant à améliorer leur situation. L'effet sur le chômage pourrait donc être légèrement inférieur à l'estimation centrale. À l'inverse, la baisse du chômage pourrait inciter certaines personnes découragées à reprendre leur recherche d'emploi, gonflant la population active et atténuant la baisse du taux de chômage. L'incertitude sur les élasticités emploi/coût du travail se traduit par une fourchette d'incertitude sur les créations d'emplois et l'impact sur le chômage. Le tableau ci-dessous présente la sensibilité des créations d'emplois au paramètre décisif, la fraction de la baisse patronale transmise aux salaires bruts : elles s'établissent entre environ 83 000 (transmission de 0,55) et 185 000 (transmission nulle). La baisse correspondante du taux de chômage serait comprise entre 0,3 point et 0,6 point.

Tableau 12 - Effet emploi selon le degré de répercussion sur les salaires

Hypothèse	Emplois créés	Baisse chômage
Conservatrice (PT = 0,55) : 45 % du choc patronal	+83 000	-0,3 pt
Centrale (PT = 0,40) : 60 % du choc patronal	+111 000	-0,3 pt
Haute (PT = 0,00) : 100 % du choc patronal	+185 000	-0,3 pt

Note : Le tableau présente les créations d'emplois et la baisse du taux de chômage associées à trois hypothèses de transmission de la baisse des cotisations patronales aux salaires bruts. Il met en évidence la sensibilité des résultats à ce paramètre : plus la baisse patronale se déverse dans les salaires bruts, moins elle allège durablement le coût du travail et plus l'effet sur l'emploi est réduit. Le tableau souligne ainsi le caractère conditionnel des estimations et l'importance des hypothèses structurelles dans l'évaluation macroéconomique de la réforme.

Cette fourchette d'incertitude est substantielle mais reste dans des ordres de grandeur raisonnables. Même dans l'hypothèse la plus conservatrice, la réforme créerait plus de 80 000 emplois et environ 111 000 dans le scénario central. Ces nombres sont des simulations dépendantes des élasticités et du taux de transmission retenus, et non des prévisions, un effet significatif qui justifie l'investissement budgétaire consenti.

2.2.2 Une mesure de compétitivité qui rapproche notre coût du travail de la moyenne

Au-delà de ses effets sur l'emploi, la réforme modifie le coût du travail pour les entreprises françaises et, par conséquent, leur compétitivité relative par rapport à leurs concurrents européens et internationaux. Cette dimension est particulièrement importante pour les secteurs exposés à la concurrence internationale, qui représentent une part significative de l'emploi industriel et *in fine* des services aux entreprises.

Une baisse moyenne de 2,5 % du coût du travail

La baisse du coût du travail induite par la réforme présente un profil croissant avec le niveau de salaire. Cette structure, apparemment paradoxale pour une réforme visant à améliorer le pouvoir d'achat de l'ensemble des salariés, s'explique par l'existence des allègements de cotisations patronales concentrés sur les bas salaires (réduction générale dite « Fillon », allègement maladie jusqu'à 2,5 SMIC, allègement famille jusqu'à 3,5 SMIC).

Au niveau du SMIC, où le taux effectif de cotisations patronales n'est que de 7% après application de l'ensemble des allègements existants, une baisse de 10% des cotisations ne représente qu'une réduction de 0,7% du coût du travail. La marge de manœuvre pour des baisses supplémentaires est donc très limitée à ce niveau de salaire. En revanche, à 1,6 SMIC où la réduction générale s'éteint et où le taux effectif atteint 29,5%, la même baisse de 10% se traduit par une réduction de près de 3% du coût du travail.

Tableau 13 - Baisse effective du coût du travail par niveau de salaire

Niveau de salaire	Taux cot. pat. effectif	Baisse coût travail
1,0 SMIC	7,0%	-0,70%
1,3 SMIC	20,5%	-2,05%
1,6 SMIC	29,5%	-2,95%
2,0 SMIC	34,0%	-3,40%
2,5 SMIC	36,0%	-3,60%
3,5 SMIC	40,0%	-4,00%
Moyenne pondérée		**-2,53%**
Baisse effective moyenne du coût du travail (PT = 0,40)		**-1,52%**

La baisse légale moyenne pondérée des cotisations patronales s'établit à 2,53 %. Cette grandeur ne doit toutefois pas être confondue avec la baisse effective du coût du travail : dans le scénario central, une fraction PT = 0,40 de la baisse patronale est transmise au salaire brut et n'allège donc pas durablement le coût du travail. Par convention unique retenue dans l'ensemble du rapport, ΔW brut = PT × ΔCP et ΔCT = (1 - PT) × ΔCP : la baisse effective de coût du travail disponible pour l'emploi, les marges, les prix et les exportations s'établit ainsi à −2,53 % × (1 − 0,40) = −1,52 % en moyenne pondérée. Une même fraction ne peut pas être comptée simultanément comme hausse du salaire brut et comme allègement durable du coût du travail. Cette baisse, bien que modérée en apparence, représente un gain de compétitivité significatif pour les entreprises françaises. Elle est en effet comparable aux gains obtenus par le CICE lors de son introduction (environ 4% de baisse du coût du travail pour les salaires inférieurs à 2,5 SMIC), tout en bénéficiant à l'ensemble de l'échelle des salaires.

La structure croissante de la baisse présente un avantage pour la compétitivité industrielle. Les emplois industriels, généralement mieux rémunérés que la moyenne (salaire moyen de 3 800 € contre 2 850 € pour l'ensemble de l'économie), bénéficient d'une baisse du coût supérieure à la moyenne. L'industrie manufacturière, qui représente 80% des exportations françaises, voit ainsi son coût du travail diminuer de plus de 3% en moyenne.

Une réforme qui renforce notre compétitivité face à la concurrence de nos voisins

Selon les données Eurostat les plus récentes, le coût horaire du travail en France s'établit en 2025 à 44,3 € dans l'économie marchande au sens Eurostat, et à 47,1 € dans l'industrie manufacturière. Ces niveaux placent la France parmi les pays européens à coût du travail élevé, tout en la situant légèrement derrière l'Allemagne dans l'industrie manufacturière, où le coût horaire atteint 49,5 €. Pour l'ensemble de l'économie marchande, l'Allemagne affiche un coût horaire de 45,0 €, contre 47,9 € aux Pays-Bas, 32,0 € en Italie et 26,4 € en Espagne. La moyenne de la zone euro s'établit à 38,2 € pour l'ensemble de l'économie. L'écart avec les pays d'Europe du Sud demeure donc marqué : le coût horaire italien est inférieur d'environ 28 % au coût français, tandis que le coût espagnol lui est inférieur d'environ 40 %[69].

[69]Eurostat, «EU hourly labour costs ranged from €12 to €57 in 2025 », 31 mars 2026 ; Destatis, «Labour cost comparison across EU countries», données 2025 issues d'Eurostat. Le champ correspond à l'économie marchande au sens Eurostat, c'est-à-dire principalement les sections NACE B à N, hors administration publique. La ligne « France après réforme » est une estimation de l'auteur à partir de l'effet simulé de la réforme et ne constitue pas une donnée Eurostat.

Tableau 14 - Coût horaire du travail en Europe, avant et après la réforme

Pays	Ensemble économie marchande	Industrie manufacturière
Pays-Bas	47,9 €	n.d.
Allemagne	45,0 €	49,5 €
France — avant réforme	44,3 €	47,1 €
France — après réforme	~43,2 €	~45,9 €
Italie	32,0 €	32,8 €
Espagne	26,4 €	28,2 €
Zone euro	38,2 €	40,1 €

Note : Le tableau présente une comparaison du coût horaire du travail dans plusieurs pays européens, pour l'ensemble de l'économie et pour le secteur industriel. Il distingue la situation de la France avant et après réforme, permettant d'apprécier l'effet relatif de celle-ci en termes de positionnement comparatif. Les données mettent en évidence l'écart persistant entre les pays à coût du travail élevé (Belgique, Allemagne, France, Pays-Bas) et ceux à niveau plus modéré (Italie, Espagne), ainsi que la réduction marginale de cet écart dans le cas français après réforme.

L'écart France-Allemagne

L'écart de cotisations sociales entre la France et l'Allemagne constitue un sujet récurrent du débat sur la compétitivité française. Selon les travaux de la Fondation IFRAP actualisés en 2024[70], cet écart s'élève à 8,1% de la masse salariale brute, soit 56 milliards d'euros. Cette différence s'est creusée au cours des dernières années, passant de 36 milliards en 2021 à 56 milliards en 2024.
La différence provient principalement de la structure des barèmes de cotisations. Le barème allemand est dégressif à partir de 2,5 SMIC environ, avec un plafonnement des cotisations maladie, famille et chômage. Le barème français reste quant à lui progressif jusqu'à environ 5 SMIC, générant des cotisations proportionnellement plus élevées sur les salaires intermédiaires et supérieurs.

La réforme proposée permettrait de réduire cet écart de 2,5 points environ, le ramenant de 8,1% à 5,6% de la masse salariale. En valeur absolue, l'écart passerait de 56 à 38 milliards d'euros. Cette réduction est significative mais ne comble pas totalement le différentiel structurel, qui nécessiterait une refonte plus profonde du système de financement de la protection sociale.

[70]Gilles Koleda, « Et si on plafonnait les cotisations sociales employeurs pour booster la production française ? », Fondation IFRAP, 3 mai 2024.

2.2.3 Un levier pour l'investissement et les exportations

La baisse des cotisations patronales de 32 milliards d'euros se traduit mécaniquement par une augmentation équivalente des marges des entreprises, en première approximation. Cette amélioration des marges peut être utilisée de différentes manières : augmentation des salaires, baisse des prix, distribution de dividendes, ou investissement.

Les études empiriques sur le CICE suggèrent qu'environ 30 à 40% des gains de marge sont réinvestis par les entreprises. En retenant un taux de réinvestissement de 40%, l'investissement supplémentaire induit par la réforme s'élèverait à 12,8 milliards d'euros. Cet investissement concerne principalement l'équipement productif et la modernisation des outils de production, contribuant à améliorer la productivité à moyen terme.

L'impact sectoriel de cet investissement supplémentaire est concentré sur l'industrie manufacturière, les services aux entreprises et les transports-logistique, qui représentent ensemble environ 60% des gains de marges. Ces secteurs, caractérisés par une forte intensité capitalistique, sont les plus susceptibles de transformer les marges supplémentaires en investissements productifs.

La baisse du coût du travail améliore la compétitivité-prix des entreprises françaises sur les marchés internationaux. L'ampleur de l'effet sur les exportations dépend alors de deux paramètres : la part du coût du travail dans le prix des produits exportés et l'élasticité-prix des exportations.
Le coût du travail représente environ 25% du prix des produits industriels exportés en moyenne (le reste étant constitué des consommations intermédiaires, de l'amortissement du capital et des marges). Une baisse de 2,5% du coût du travail se traduit donc par une baisse potentielle de 0,6% du prix des exportations, si les entreprises choisissent de répercuter intégralement le gain sur leurs prix.

Avec une élasticité-prix des exportations françaises estimée à -0,6 (une baisse de 1% des prix entraîne une hausse de 0,6% des volumes exportés), l'effet sur les exportations serait de +0,4% en volume, soit environ 2,3 milliards d'euros sur une base d'exportations de biens de 600 milliards. Cet effet, bien que modeste, contribue à l'amélioration du solde commercial et au soutien de l'activité dans les secteurs exportateurs.

2.2.4 Une mesure qui stimule la consommation des ménages

La hausse du pouvoir d'achat des ménages, objectif premier de la réforme, se traduit par une augmentation de la consommation qui soutient l'activité économique. L'ampleur de cet effet dépend de la propension marginale à consommer des ménages bénéficiaires, qui varie selon leur niveau de revenu.

La propension marginale à consommer mesure la part d'un euro de revenu supplémentaire qui est consacrée à la consommation plutôt qu'à l'épargne. Une propension marginale à consommer de 0,80 signifie ainsi que 80 centimes sur un euro de revenu supplémentaire sont consommés, les 20 centimes restants étant épargnés.

La littérature économique montre que cette propension décroît avec le niveau de revenu. Les ménages modestes, dont les besoins de consommation courante (alimentation, logement, énergie, transport) absorbent une part élevée du revenu disponible, tendent à consommer une fraction importante de tout revenu supplémentaire. À l'inverse, les ménages plus aisés, dont les besoins courants sont globalement satisfaits, épargnent une part plus importante de leurs revenus marginaux. Cette différenciation est déterminante pour apprécier les effets macroéconomiques d'une réforme de pouvoir d'achat : à montant agrégé identique, une mesure concentrée sur les ménages modestes génère généralement une impulsion de consommation plus élevée qu'une mesure concentrée sur les hauts revenus.[71]

Les propensions marginales à consommer retenues dans la simulation sont différenciées par quintile de niveau de vie. Elles s'établissent à 99 % pour le premier quintile, 92 % pour le deuxième, 85 % pour le troisième, 78 % pour le quatrième et 70 % pour le cinquième quintile. Ces valeurs ne constituent pas une observation directe de la réforme étudiée, mais des hypothèses de simulation cohérentes avec les ordres de grandeur mobilisés dans les travaux du Haut Conseil des finances publiques sur les effets de la crise Covid et avec la littérature macroéconomique sur l'hétérogénéité des comportements de consommation.[72]

---

[71]Voir notamment Banque de France, Jean-François Ouvrard et Camille Thubin, « Taux d'épargne des ménages : une tendance haussière depuis les années 1970 », Bulletin de la Banque de France, n° 227/9, janvier-février 2020, qui rappelle que les propensions marginales à consommer varient selon la nature des revenus et les caractéristiques des ménages.

[72]Cyprien Canivenc et Olivier Redoulès, «Le coût net des mesures de soutien aux revenus des ménages et des entreprises en 2020 », Haut Conseil aux Finances Publiques, Note d'étude janvier 2021. La note mobilise des hypothèses de propensions marginales à consommer différenciées selon les quintiles de revenu, avec des valeurs élevées pour les ménages modestes et décroissantes avec le niveau de revenu.

Pour rendre l'exercice reproductible, il convient de distinguer trois étapes : le gain brut lié à la réforme, le gain effectivement transmis au revenu disponible des ménages, puis la part de ce gain transformée en consommation. Dans le scénario central, le gain de revenu disponible des ménages est estimé à environ 32 milliards d'euros. Il résulte principalement de la baisse directe des cotisations salariales, complétée par la part de la baisse des cotisations patronales transmise aux salaires via le coefficient de *pass-through* retenu dans le scénario central.

Tableau 15 - Passage du gain brut de la réforme au gain de revenu disponible des ménages dans le scénario central.

Canal	Hypothèse de calcul	Gain de revenu disponible
Baisse des cotisations salariales - secteur privé	Gain net estimé après prise en compte du champ privé salarié	~13,6 Md€
Baisse des cotisations salariales -autres régimes inclus dans le scénario tous secteurs	Extension aux agents publics, indépendants et régimes spécifiques, après retraitement de périmètre	~10,4 Md€
Transmission salariale de la baisse des cotisations patronales	Pass-through central de 0,40 appliqué à une baisse patronale d'environ 20 Md€	~8,0 Md€
Gain total de revenu disponible des ménages	-	**~32,0 Md€**

Le montant de 32 milliards d'euros suppose donc une réforme appliquée au périmètre tous secteurs. Dans un périmètre strictement limité au secteur privé salarié, le gain de revenu disponible des ménages serait plus faible, de l'ordre de 21 à 22 milliards d'euros, et l'impulsion de consommation associée serait ramenée autour de 17 à 18 milliards d'euros.

Ce gain de revenu disponible est ensuite réparti entre les quintiles de niveau de vie selon la structure des revenus d'activité. Les quintiles supérieurs captent une part plus importante du gain en valeur absolue, en raison d'un niveau moyen de rémunération plus élevé, mais leur propension marginale à consommer plus faible réduit leur contribution à la consommation induite.

Tableau 16 - Distribution du gain de revenu disponible et consommation induite par quintile de niveau de vie.

Quintile	Gain de revenu disponible	PMC	Consommation induite
Q1 - plus modestes	~2,6 Md€	99 %	~2,6 Md€
Q2	~4,8 Md€	92 %	~4,4 Md€
Q3	~7,0 Md€	85 %	~6,0 Md€
Q4	~9,0 Md€	78 %	~7,0 Md€
Q5 - plus aisés	~8,6 Md€	70 %	~6,0 Md€
Total	**~32,0 Md€**	**81 % effective**	**~26,0 Md€**

La consommation induite totale s'élève ainsi à environ 26 milliards d'euros, correspondant à une propension marginale à consommer effective de 81 %. Ce montant ne constitue pas un impact final sur le PIB, mais une impulsion de consommation de première ronde. Il mesure la part du gain de revenu disponible qui se transforme immédiatement en demande additionnelle adressée à l'économie.

Le passage de cette première impulsion à un effet macroéconomique sur le PIB nécessite ensuite de tenir compte des fuites et des mécanismes de propagation. Une partie de la consommation supplémentaire porte sur des biens importés ; une autre peut stimuler la production domestique, l'investissement des entreprises et l'emploi. À l'inverse, les effets de prix, les contraintes de capacité ou les comportements d'épargne résiduelle peuvent limiter l'effet final sur l'activité.

Dans le cadre de cette simulation, les coefficients par canal retenus dans la suite de l'analyse doivent donc être interprétés comme des coefficients de transmission de court terme, et non comme des multiplicateurs keynésiens. Le coefficient de 0,8 appliqué à la consommation signifie que 80 % de la consommation additionnelle est supposée se traduire en demande intérieure effective, après prise en compte des fuites vers les importations et des effets d'épargne ou de prix. Il ne s'agit pas d'un multiplicateur supérieur à l'unité.

Les effets cumulés sur le PIB doivent être appréciés séparément, en s'appuyant sur les ordres de grandeur issus d'un cadre macroéconométrique de type Mésange. Ce modèle, développé conjointement par l'INSEE et la Direction générale du Trésor, vise précisément à évaluer l'effet de chocs de politique économique sur le PIB, la consommation, l'investissement, l'emploi, les prix et les finances publiques[73].

[73]INSEE, « Le modèle de simulation macroéconomique Mésange », 5 septembre 2018 ; Benjamin Campagne & al, « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », document de travail INSEE-DG Trésor, G2017/04, 2017.

Sur cette base, l'impulsion de consommation de première ronde est évaluée à environ 26 milliards d'euros avant fuites, puis à environ 21 milliards d'euros après application d'un coefficient de transmission de 0,8. L'effet macroéconomique cumulé, intégrant les réactions de l'investissement, de l'emploi, des revenus et des recettes publiques, ne peut pas être obtenu par simple addition mécanique des coefficients de première ronde. Afin d'éviter toute confusion, la simulation distingue donc trois niveaux, le gain de revenu disponible, la consommation induite de première ronde, puis l'effet cumulé sur le PIB.

2.2.5 Bilan sur l'économie : une hausse significative du PIB

L'impact de la réforme sur le PIB transite par quatre canaux principaux : la consommation des ménages, l'investissement des entreprises, les exportations, et les revenus des emplois créés. Chacun de ces canaux est caractérisé par un multiplicateur spécifique, issu des simulations du modèle Mésange.

Le multiplicateur de consommation (0,8) reflète les fuites liées aux importations : une partie de la consommation supplémentaire est satisfaite par des produits importés limitant l'effet sur la production nationale. Le multiplicateur d'investissement (1,2) est plus élevé car l'investissement génère des effets d'entraînement sur les fournisseurs nationaux. Le multiplicateur d'exportation (0,9) est intermédiaire.

Tableau 17 - Décomposition de l'effet sur le PIB par canal de transmission

Canal	Impulsion	Multiplic.	Effet PIB
Consommation des ménages	41,5 Md€	0,8	+33,2 Md€
Investissement entreprises	7,7 Md€	1,2	+9,2 Md€
Exportations	1,4 Md€	0,9	+1,2 Md€
Revenus emplois créés	2,2 Md€	0,5	+1,1 Md€
TOTAL			**+44,7 Md€**

Note : Effet macroéconomique brut de la baisse de prélèvements, avant prise en compte du financement. Le tableau présente les différents canaux par lesquels la réforme affecte l'activité économique, en distinguant l'impulsion initiale (en milliards d'euros), le multiplicateur associé à chaque canal et l'effet résultant sur le PIB. Les effets transitent principalement par la consommation des ménages et l'investissement des entreprises, qui concentrent l'essentiel de l'impact total, tandis que les exportations et les revenus liés aux emplois créés contribuent de manière plus modérée. La ligne « Total » synthétise l'effet agrégé estimé sur le PIB, résultant de l'addition des contributions sectorielles.

Ce tableau décrit l'effet macroéconomique brut de la baisse de prélèvements, avant prise en compte du financement. L'impulsion d'investissement correspond à la seule fraction des gains de marge effectivement réinvestie : $\theta \times (1 - \varphi) \times \delta^p \times M^p = 0{,}40 \times 0{,}60 \times 0{,}10 \times 320 = 7{,}7$ Md€. Le produit $(1 - \varphi) \times \delta^p \times M^p = 19{,}2$ M*d*€ mesure les gains de marge conservés par les entreprises, et non l'impulsion d'investissement elle-même. Le canal exportations est calculé sur la baisse effective du coût du travail (1,52 %) et le canal « revenus des emplois créés » sur 111 000 emplois rémunérés en moyenne 2 100 € nets par mois. L'effet brut total sur le PIB s'établit ainsi à environ 44,7 milliards d'euros, soit une hausse de l'ordre de 1,6 % du PIB. Cependant, cet effet ne peut se reporter d'année en année et serait le résultat d'un choc particulièrement puissant sur les salaires et donc la structure de consommation des ménages. Ce chiffre est cohérent avec les simulations du modèle Mésange pour des réformes de magnitude comparable. Il reflète le caractère expansionniste de la réforme, qui stimule simultanément la demande (via la consommation) et l'offre (via la baisse du coût du travail). Il ne constitue pas l'effet net d'une réforme budgétairement neutre : le bouclage macroéconomique du financement en retranche l'incidence propre selon le scénario de compensation retenu (A ou B), et doit être publié sous forme de fourchette de sensibilité plutôt que comme un chiffre net unique. L'effet PIB brut est sensiblement plus élevé que dans les estimations restreintes au seul secteur privé car la baisse des cotisations patronales couvre l'ensemble des régimes (privé, public et indépendants), ce qui amplifie le canal de l'investissement.

Le coût budgétaire brut de la réforme doit être interprété à partir des deux périmètres définis précédemment. Le chiffrage central, limité au secteur privé salarié, s'établit à environ 64 milliards d'euros. La borne haute tous secteurs, incluant l'extension aux employeurs publics, aux travailleurs indépendants et aux régimes spécifiques, peut atteindre environ 88 milliards d'euros. Les effets retour présentés ci-dessous sont calculés dans le scénario central tous secteurs, mais doivent être interprétés avec prudence : les effets macroéconomiques sont plus forts lorsque la baisse des cotisations concerne le secteur privé concurrentiel que lorsqu'elle porte sur le secteur public, où les réactions d'emploi, d'investissement et de marges sont plus limitées.

Les effets retour proviennent de deux sources principales : d'une part, les recettes fiscales et sociales supplémentaires générées par la dynamique économique ; d'autre part, les économies de dépenses sociales liées à l'amélioration du revenu disponible des ménages et de la situation du marché du travail.

Recettes fiscales et sociales supplémentaires

La première source de recettes provient de la TVA générée par la consommation induite. Dans la simulation retenue, le gain de revenu disponible des ménages s'élève à environ 32 milliards d'euros. En appliquant une propension marginale à consommer effective de 81 %, l'impulsion de consommation de première ronde atteint environ 26 milliards d'euros. En retenant un taux moyen de TVA de 14,5 %, tenant compte de la structure de consommation des ménages et de l'existence de taux réduits, les recettes additionnelles de TVA peuvent être estimées à environ 3,8 milliards d'euros.[74]

Les créations d'emplois génèrent également des cotisations sociales supplémentaires. En retenant 111 000 emplois créés à l'horizon de cinq ans, un salaire brut annuel moyen de 36 000 euros et un taux global de cotisations sociales de 45 %, les recettes sociales additionnelles atteignent environ 1,8 milliard d'euros.[75]

Le gain de revenu disponible accroît par ailleurs l'assiette de l'impôt sur le revenu. En retenant un taux moyen d'imposition marginal effectif de 8 % sur les gains distribués aux ménages, l'impôt sur le revenu supplémentaire peut être estimé à environ 2,6 milliards d'euros.[76]

Enfin, l'amélioration des marges des entreprises et le supplément d'activité peuvent générer des recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés. En retenant une hypothèse prudente de profits supplémentaires taxables issus des gains de marges non réinvestis, les recettes additionnelles d'IS sont estimées à environ 3,6 milliards d'euros. Les accises et autres taxes indirectes, liées notamment à la hausse de certaines consommations taxées, sont évaluées à environ 0,8 milliard d'euros.

[74]Calcul de l'auteur : 32,0 Md€ de gain de revenu disponible × 81 % de propension marginale à consommer effective = 25,9 Md€ de consommation induite, arrondis à 26,0 Md€. Les recettes de TVA sont ensuite estimées en appliquant un taux moyen de TVA de 14,5 % : 26,0 × 14,5 % = 3,77 Md€, soit environ 3,8 Md€.
[75]Calcul de l'auteur : 111 000 emplois × 36 000 € de salaire brut annuel moyen × 45 % de taux global de cotisations sociales = 1,798 Md€, soit environ 1,8 Md€.
[76]Calcul de l'auteur : 32,0 Md€ de gain de revenu disponible × 8 % de taux moyen d'imposition marginal effectif = 2,56 Md€, soit environ 2,6 Md€.

Tableau 18 - Recettes publiques additionnelles générées par la réforme

Source de recettes	Montant
TVA sur consommation induite	+3,8 Md€
Cotisations sociales sur emplois créés	+1,8 Md€
Impôt sur le revenu	+2,6 Md€
Impôt sur les sociétés	+3,6 Md€
Accises et autres taxes	+0,8 Md€
Total recettes supplémentaires	**+12,6 Md€**

Note : Le tableau présente les principales sources de recettes publiques additionnelles générées par la réforme, en milliards d'euros. Les effets de retour proviennent principalement de la TVA liée à la consommation induite, de l'impôt sur les sociétés et des cotisations sociales associées aux emplois créés, tandis que l'impôt sur le revenu et les accises contribuent de manière complémentaire. La ligne « Total recettes » synthétise l'ampleur agrégée des effets budgétaires positifs, qui viennent partiellement compenser le coût brut de la réforme.

Économies de dépenses induites

La réforme produit également des économies de dépenses sociales, principalement par trois canaux : la substitution partielle à la prime d'activité, la baisse du chômage et la réduction de certaines prestations sous condition de ressources.

La prime d'activité constitue le principal poste d'économie potentielle. Elle vise à compléter les revenus d'activité modestes. La hausse du salaire net induite par la baisse des cotisations salariales réduit donc mécaniquement le montant de prime nécessaire pour atteindre un même niveau de revenu disponible. En retenant une hypothèse de substitution partielle de 55 % sur une enveloppe proche de 10 milliards d'euros, l'économie peut être estimée à environ 5,5 milliards d'euros.[77]

Les créations d'emplois réduisent ensuite les dépenses d'indemnisation du chômage. En supposant que les emplois créés bénéficient majoritairement à des personnes précédemment au chômage, et en retenant un coût moyen d'indemnisation d'environ 16 500 euros par an, l'économie brute peut atteindre environ 1,8 milliard d'euros. Cette estimation doit toutefois être interprétée comme une hypothèse haute, car une partie des emplois créés peut être occupée par des personnes inactives ou déjà en emploi.

[77]Hypothèse de simulation de l'auteur : substitution partielle entre hausse du salaire net et prime d'activité. Une hypothèse de substitution de 55 % appliquée à une enveloppe d'environ 10 Md€ conduit à une économie de l'ordre de 5,5 Md€.

Enfin, la hausse des revenus d'activité réduit l'éligibilité ou le montant de certaines prestations dégressives avec le revenu, notamment le RSA et les aides personnelles au logement. Les économies associées sont estimées à environ 1,2 milliard d'euros pour le RSA, 0,8 milliard d'euros pour les APL et 0,3 milliard d'euros pour les autres minimas sociaux.

Tableau 19 - La hausse des salaires nets allège aussi les dépenses sociales

Source d'économie	Montant
Prime d'activité - substitution partielle	+5,5 Md€
Allocations chômage	+1,8 Md€
RSA	+1,2 Md€
APL	+0,8 Md€
Autres minima sociaux	+0,3 Md€
Total économies de dépenses	**+9,6 Md€**

Note : Le tableau présente les économies réalisées sur certaines prestations sociales du fait de l'amélioration des revenus d'activité et de la baisse du chômage, en milliards d'euros. Les montants les plus significatifs concernent la prime d'activité, partiellement substituée par la hausse des salaires nets, ainsi que les allocations chômage. Les économies sur le RSA, les aides au logement (APL) et les autres minimas sociaux complètent cet ajustement. La ligne « Total économies » agrège l'ensemble de ces effets, qui contribuent à réduire le coût net de la réforme pour les finances publiques.

Bilan budgétaire et coût net

En additionnant les recettes supplémentaires et les économies de dépenses, les effets retour directs atteignent environ 22,2 milliards d'euros dans le scénario central. Ce montant se décompose en 12,6 milliards d'euros de recettes fiscales et sociales supplémentaires et 9,6 milliards d'euros d'économies de dépenses sociales.

Rapportés à la borne haute tous secteurs de 88 milliards d'euros, ces effets retour représentent environ 25 % du coût brut. Le coût net annuel de la réforme serait alors de l'ordre de 66 milliards d'euros. Ce chiffre doit être interprété comme une estimation prudente sur périmètre large, car il inclut des composantes (secteur public, indépendants et régimes spécifiques) dont les effets de retour sont plus faibles que ceux observables dans le secteur privé concurrentiel.

À l'inverse, si l'on raisonne sur le seul chiffrage central du secteur privé salarié, soit 64 milliards d'euros de coût brut, les effets retour ne peuvent pas être repris mécaniquement à hauteur de 22,2 milliards d'euros, car une partie de ces effets provient du périmètre tous secteurs. Un chiffrage sectoriel strict devrait donc recalculer séparément les gains de revenu, la consommation induite, les créations d'emplois et les recettes associées sur ce seul champ. La comparaison pertinente doit donc toujours faire correspondre le périmètre du coût brut et celui des effets retour.

Tableau 20 - Récapitulatif des agrégats budgétaires de la réforme

Élément	Montant
Coût brut - borne haute tous secteurs	88,0 Md€
Recettes supplémentaires	−12,6 Md€
Économies de dépenses	−9,6 Md€
Total effets retour directs	**−22,2 Md€**
Coût net annuel - borne haute tous secteurs	**~65,8 Md€**

Note : Le tableau récapitule les principaux agrégats budgétaires associés à la réforme. Il distingue le coût brut initial, les recettes publiques supplémentaires générées par les effets macroéconomiques, ainsi que les économies de dépenses sociales induites. L'agrégation de ces effets de retour permet d'estimer un coût net annuel pour les finances publiques. Ce tableau synthétise ainsi l'écart entre l'engagement budgétaire immédiat et son impact effectif après prise en compte des mécanismes de compensation endogènes.[78]

Le coût net annuel de la réforme s'établit ainsi vers 65 milliards d'euros. Ce montant reste substantiel et nécessite l'identification de sources de financement pérennes, comme analysé dans la partie suivante du rapport.

Il confirme que la réforme ne s'autofinance pas par ses seuls effets retour directs. Elle nécessite donc l'identification de sources de financement pérennes, sous forme de redéploiements de dépenses, de rationalisation de niches fiscales et sociales ou de réallocation plus large du financement de la protection sociale. Les effets dynamiques de moyen terme, hausse durable du PIB, amélioration de l'emploi, élargissement des assiettes fiscales et sociales, peuvent réduire davantage le besoin de financement, mais ils doivent être distingués des effets retour directs présentés ici afin d'éviter les doubles comptes.

[78]Le périmètre du coût brut et le périmètre des effets retour doivent être identiques. On ne peut pas rapporter des effets retour calculés sur un scénario tous secteurs à un coût brut limité au seul secteur privé, ni inversement.

03

Financement de la réforme

Financement de la réforme

Le coût net de la réforme évolue au cours du temps, sous l'effet de la montée en charge progressive des effets retour. Cette section présente la trajectoire budgétaire sur cinq ans, ainsi que l'impact cumulé sur la dette publique.

Évolution du coût net

En année 1, le coût brut de la réforme est immédiatement supporté (44 milliards d'euros dans sa fourchette basse et 888 milliards d'euros dans sa fourchette haute), tandis que les effets retour ne sont que partiellement réalisés. Les créations d'emplois sont limitées (25% de l'effet total), la consommation induite n'a pas encore pleinement diffusé dans l'économie, et les économies de dépenses ne se matérialisent que progressivement. Le coût net de la première année s'élève ainsi à 70,2 milliards d'euros.
Les années suivantes voient une réduction progressive du coût net, à mesure que les effets retour montent en puissance. Le coût net passe à 66,0 milliards en année 2, 62,3 milliards en année 3, 60,7 milliards en année 4, pour se stabiliser à 60,0 milliards en année 5 et au-delà.

Tableau 21 - Trajectoire budgétaire de la réforme sur cinq ans

Année	Coût brut	Effets retour	Coût net	Dette cum.	Emplois
1	88,0 Md€	17,8 Md€	70,2 Md€	70 Md€	+28 000
2	88,0 Md€	22,0 Md€	66,0 Md€	136 Md€	+61 000
3	88,0 Md€	25,7 Md€	62,3 Md€	199 Md€	+89 000
4	88,0 Md€	27,3 Md€	60,7 Md€	259 Md€	+106 000
5	88,0 Md€	28,0 Md€	60,0 Md€	319 Md€	+111 000

Note : Le tableau retrace, sur un horizon de cinq ans, l'évolution du coût brut annuel de la réforme, des effets de retour associés, du coût net résultant, ainsi que de l'accumulation correspondante de dette publique. Il intègre également la montée en charge progressive des créations d'emplois cumulées. Les données mettent en évidence une réduction graduelle du coût net sous l'effet de l'augmentation des recettes et économies induites, tandis que la dette cumulée continue de croître au fil du temps. Le tableau permet ainsi d'apprécier conjointement la dynamique budgétaire et l'ajustement progressif du marché du travail.

La Partie 2 a établi que le coût brut de la réforme est compris entre 42 et 88 milliards d'euros par an. Les effets retour fiscaux et sociaux estimés dans cette même partie s'élèvent à environ 33 milliards d'euros en régime de croisière (38% du coût brut), ramenant le coût net à environ 55 milliards d'euros. Toutefois, ces effets retour sont de nature « statique » : ils ne prennent en compte que les effets de première ronde (TVA sur la consommation induite, cotisations sur les emplois créés, économies de prestations). Les effets dynamiques de moyen terme, recettes fiscales liées au surcroît de PIB (+44,7 milliards d'euros d'effet brut, soit environ +1,6 %, avant prise en compte de l'incidence macroéconomique du financement), amélioration tendancielle de l'emploi, réduction du chômage structurel, génèrent des retours supplémentaires estimés entre 15 et 19 milliards d'euros en régime de croisière.

Au total, les effets retour statiques et dynamiques couvrent environ 52 milliards d'euros du coût brut de 88 milliards. Le besoin de financement par des mesures nouvelles s'établit ainsi à environ 36 milliards d'euros.

L'hypothèse centrale du projet impose une contrainte de neutralité budgétaire stricte, excluant tout recours à l'endettement supplémentaire. Cette contrainte répond à un double impératif : d'une part, la trajectoire de dette publique française (117,5 % du PIB début 2026[79]) interdit d'aggraver la situation budgétaire ; d'autre part, une hausse généralisée des prélèvements annulerait une partie des gains de pouvoir d'achat recherchés par la réforme.

Dans ce cadre, deux scénarios de financement autonomes sont examinés, chacun permettant de couvrir intégralement le besoin de 36 milliards d'euros de mesures nouvelles.

[79]INSEE, « À la fin du premier trimestre 2026, le ratio de dette publique s'établit à 117,5 % du PIB », Informations rapides n° 158, 25 juin 2026.

Scénario A : Simplification des politiques de l'emploi

Le premier scénario repose sur l'hypothèse que la baisse uniforme des cotisations patronales (-10 %) se substitue partiellement aux dispositifs d'allègements existants, concentrés sur les bas salaires. Cette logique de substitution est au cœur de l'économie de la réforme : une mesure universelle remplace une mosaïque de dispositifs ciblés dont l'efficacité marginale est contestée par la littérature récente.

3.1.1. Reprofiler les allègements généraux de cotisations patronales

Le coût de ces allègements généraux a été estimé à environ 77 milliards d'euros en 2024 , en forte hausse depuis 2020. La LFSS pour 2025 a engagé une première réduction de 1,6 milliard d'euros , et le PLFSS 2026 a prévu un nouveau tour de vis de 1,4 à 1,5 milliard portant l'effort total à environ 4,7 milliards d'euros par an. Le point de sortie a été ramené à 3 SMIC, contre 1,6 SMIC pour l'ancienne réduction générale (complétée par les bandeaux maladie jusqu'à 2,25 SMIC et famille jusqu'à 3,3 SMIC en 2025).

Logique de substitution avec la réforme proposée

La réforme proposée inclut une baisse uniforme de 10 % des cotisations patronales sur l'ensemble de l'échelle des salaires. Cette baisse se substitue partiellement aux allègements ciblés existants. Le rapport Bozio-Wasmer (octobre 2024), remis au Premier ministre[83], a mis en évidence que les allègements au-delà de 2 à 2,5 SMIC n'ont pas d'effet significatif sur l'emploi. La LFSS 2025 s'est d'ailleurs inscrite dans cette logique en resserrant les points de sortie.

[80]Cour des comptes, « Maîtriser la dynamique des allègements généraux de cotisations sociales », Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale (RALFSS), mai 2025 : coût des allègements généraux de cotisations patronales estimé à environ 77 Md€ en 2024, un montant qui a presque quadruplé entre 2014 et 2024.

[81]Sénat, Débats sur le PLFSS 2025, séance du 17 février 2025 ; réduction actée de 1,6 Md€ en 2025 (contre 4 Md€ initialement proposés par le gouvernement Barnier). Point de sortie porté à 3 SMIC (RGDU), contre 1,6 SMIC pour l'ancienne réduction générale. Voir aussi Carcept Prev, « Allègements généraux de cotisations patronales : les nouveaux seuils précisés par décret » (décret n° 2025-318 du 6 avril 2025) : bandeau maladie ramené à 2,25 SMIC, bandeau famille à 3,3 SMIC pour 2025.

[82]PLFSS pour 2026 : mesure d'économie supplémentaire sur la réduction générale dégressive unique (RGDU) à hauteur de 1,4 à 1,5 Md€, portant l'effort cumulé 2025-2026 à environ 4,7 Md€. Voir Sénat, Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 - Exposé général.

[83]Antoine Bozio et Étienne Wasmer, « Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire », rapport final, France Stratégie, octobre 2024 - remis au Premier ministre le 3 octobre 2024.

Concrètement, une suppression des allègements pour les rémunérations supérieures à 1,6 SMIC, c'est-à-dire un retour au périmètre de l'ancienne réduction générale, la baisse uniforme de 10 % des cotisations patronales prenant le relais au-delà, permettrait de dégager une économie de 15 à 18 milliards d'euros.

Estimation de l'économie réalisée : 15 milliards d'euros (hypothèse de reprofilage au-delà de 1,6 SMIC).

3.1.2 Rationaliser les aides à l'apprentissage

L'apprentissage a connu une croissance spectaculaire depuis 2018, dépassant le million d'entrées annuelles en 2023-2024. Le coût total des aides aux employeurs a atteint environ 3,1 milliards d'euros en 2025. Un recadrage est en cours : le décret n° 2025-174 du 22 février 2025[84] a réduit l'aide maximale à 5 000 euros pour les entreprises de moins de 250 salariés et 2 000 euros pour les plus grandes. L'enveloppe prévue au PLF 2026 est de 2,1 milliards d'euros, soit une baisse de 30 %. Un projet de décret de février 2026 prévoit un nouveau barème abaissé à 2 500 euros pour les formations de niveau licence et master, visant 700 millions d'euros d'économies d'ici fin 2027. Les premiers effets sont visibles : les nouveaux contrats signés en 2025 étaient en recul de 4,4 % par rapport à 2024.

Dans le contexte de la réforme, qui réduit structurellement le coût du travail, une suppression des aides pour les formations de niveau supérieur au baccalauréat et un resserrement sur les seuls publics prioritaires permettraient une économie supplémentaire de 2 milliards d'euros, au-delà des baisses déjà programmées.

Estimation de l'économie réalisée : 2 milliards d'euros.

[84]Légifrance, Décret n° 2025-174 du 23 février 2025 relatif à l'aide unique aux employeurs d'apprentis et à l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis : aide ramenée à 5 000 € maximum (entreprises de moins de 250 salariés) et 2 000 € (250 salariés et plus) : aide ramenée à 5 000 € maximum (entreprises de moins de 250 salariés) et 2 000 € (250 salariés et plus). Sur le recul de 4,4 % des nouveaux contrats en 2025, voir RH Matin, « Apprentissage en 2025 : la fiche pratique du gouvernement », 28 février 2025.

3.1.3. Éteindre les contrats aidés et dispositifs à faible rendement

Les contrats aidés traditionnels (PEC, CIE, emplois francs) ne concernaient plus que 20 700 personnes fin 2024 selon la Dares[85]. Le Contrat d'Engagement Jeune (CEJ) représente 1,1 milliard d'euros pour 185 000 bénéficiaires. Les exonérations zonées (ZRR, QPV, ZFU) totalisent environ 1,5 milliard d'euros. Dans le contexte d'une baisse uniforme des cotisations, ces dispositifs deviennent largement superflus.

Estimation de l'économie réalisée : 3 milliards d'euros (CEJ 0,5 Md€ + exonérations zonées 1,5 Md€ + contrats aidés 1,0 Md€).

3.1.4. Réduire les exonérations sectorielles et catégorielles

Au-delà des allègements généraux, de nombreuses exonérations sectorielles existent : secteur agricole (TO-DE), services à la personne, outre-mer, etc. Le rapport de l'IGF de 2024 identifie 3 milliards d'euros d'aides « inutiles ou trop généreuses » .

Estimation de l'économie réalisée : 3 milliards d'euros.

[85]Sur les bénéficiaires de contrats aidés (185 000 fin décembre 2024) et les parcours emploi compétences, voir Insee, « Emplois aidés — Emploi, chômage, revenus du travail » (données Dares/ASP/France Travail). Sur le Contrat d'Engagement Jeune, voir Dares, « Les contrats aidés en 2024 ».

[86]IGF, Revue de dépenses - Les aides aux entreprises, présentée à Matignon le 4 septembre 2024 : sur un périmètre de 64 Md€ examiné (28 Md€ d'aides budgétaires + 36 Md€ de niches fiscales), l'IGF identifie 3 Md€ de dispositifs jugés « inutiles ou trop généreux ». Voir aussi Vie publique, synthèse.

3.1.5. Rationaliser l'assurance chômage et la formation professionnelle

L'assurance chômage a fait l'objet de réformes successives entre 2019 et 2023, générant un excédent de 4,3 milliards d'euros en 2022 pour l'Unédic. Le PLF 2026 prévoit un nouveau prélèvement de 4,1 milliards sur les recettes de l'Unédic[87]. Le système de formation professionnelle, géré par France Compétences et les OPCO, représente un budget de plus de 15 milliards d'euros, dont l'efficacité est régulièrement questionnée. La subvention de l'État à France Compétences a déjà été ramenée à environ 650 millions d'euros en 2026[88].

Un raccourcissement de la durée d'indemnisation du chômage (de 18 à 15 mois pour les moins de 55 ans) et une rationalisation du financement de la formation professionnelle (réduction des dépenses non liées à l'emploi, plafonnement du CPF) permettraient de dégager une économie nette estimée à 3,5 milliards d'euros[89].

Économie réalisée : 3,5 milliards d'euros.

[87]Excédent Unédic de 4,3 Md€ en 2022 et prélèvement de l'État de 4,1 Md€ sur les recettes de l'Unédic prévu par le PLF 2026 (+750 M€ par rapport à 2025) : voir Sénat, Projet de loi de finances pour 2026 - Conditions générales de l'équilibre financier.

[88]Budget de France Compétences fixé à environ 12,7 Md€ pour 2026 (dont CUFPA ~11,5 Md€) ; subvention de l'État ramenée à environ 650 M€ (579 M€ + 8 M€ selon la présentation budgétaire). Voir Management de la formation, « Budgets 2026 : la formation professionnelle au régime sec » et CPFORMATION, « Budget 2026 de France compétences ».

[89]Méthode de calcul (résumé, détail dans le corps du texte) : réforme universelle de la durée d'indemnisation (18-15 mois), chiffrée à 2 à 2,5 Md€/an par le gouvernement - voir Assemblée nationale, amendement n° AS19 - contre 600 à 800 M€/an pour la version limitée aux ruptures conventionnelles effectivement actée (avenant n° 3), voir Public Sénat, 1er avril 2026 ; plus 0,25 à 1 Md€ de marge résiduelle sur le CPF au-delà du milliard déjà économisé par les mesures de régulation votées (reste à charge, plafonnement RS/permis), voir Sénat, rapport de contrôle sur le CPF, 9 juillet 2026. Total reconstitué : 2,25 à 3,5 Md€ - chiffre retenu ici : 3,5 Md€ (borne haute), contre 5 Md€ dans une version antérieure non sourcée.

3.1.6. Supprimer les aides aux entreprises (subventions d'État et Bpifrance)

La commission d'enquête sénatoriale sur les aides publiques aux entreprises (rapporteur Fabien Gay), rapport rendu public le 8 juillet 2025, évalue le total des aides publiques versées aux entreprises en 2023 à au moins 211 milliards d'euros : subventions d'État (7 Md€), interventions financières de Bpifrance (prêts et garanties, 41 Md€), dépenses fiscales au sens large (88 Md€) et allègements de cotisations sociales (75 Md€)[90]. Les deux derniers postes recoupent très largement ce qui est déjà traité ailleurs dans ce rapport (les allègements généraux à la section 3.1.1, les niches fiscales au scénario B) et ne peuvent donc pas être comptés une seconde fois ici. Le périmètre non redondant se limite aux subventions d'État et aux interventions Bpifrance, soit 48 milliards d'euros[91].

Contrairement à une approche d'optimisation marginale, la position retenue ici est celle d'une suppression de principe : les subventions directes aux entreprises comme les interventions de Bpifrance constituent une forme de capitalisme de connivence, l'État se substituant au marché du crédit et du capital-risque plutôt que de laisser les acteurs privés allouer les ressources.

Un point de méthode doit cependant être assumé : les 41 Md€ de Bpifrance sont un volume nominal de financements (prêts et garanties), et non une dépense budgétaire nette, le coût net pour l'État correspond aux seules dotations aux fonds de garantie, très inférieures à ce montant, l'essentiel étant porté par l'effet de levier sur le crédit bancaire privé[92]. La position libérale radicale ne porte donc pas sur une économie budgétaire nette de 41 Md€, mais sur le principe d'un retrait complet de l'État du métier de prêteur et de garant, au profit du marché privé du crédit et du capital-risque, ce qui, en valeur faciale, libère l'intégralité du périmètre de 48 Md€ de la sphère publique.

---

[90]Commission d'enquête sénatoriale sur les aides publiques aux entreprises (rapporteur Fabien Gay, PCF ; président Olivier Rietmann, LR), rapport rendu public le 8 juillet 2025 : total des aides publiques aux entreprises pour 2023 évalué à au moins 211 milliards d'euros, décomposé en subventions d'État (7 Md€), interventions financières de Bpifrance- prêts et garanties (41 Md€), dépenses fiscales au sens large y compris celles dites « déclassées » (88 Md€) et allègements de cotisations sociales (75 Md€). Voir Public Sénat, « 211 milliards d'euros d'aides publiques aux entreprises : sur quoi repose le calcul de la commission d'enquête du Sénat ? ».

[91]Sur les 75 Md€ d'allègements de cotisations sociales et les 88 Md€ de dépenses fiscales comptabilisés dans le périmètre sénatorial de 211 Md€, l'essentiel recoupe les postes déjà traités ailleurs dans ce rapport (section 3.1.1 pour les allègements généraux ; scénario B pour les niches fiscales, dont le total de 85,1 Md€ au PLF 2025 est proche des 88 Md€ recensés ici). Le périmètre non redondant retenu dans cette section se limite donc aux subventions d'État et aux interventions Bpifrance, soit 48 Md€.

[92]Les 41 Md€ de Bpifrance sont un volume nominal de financements (prêts et garanties), pas une dépense budgétaire nette - le coût net pour l'État correspond aux seules dotations aux fonds de garantie, très inférieures au montant nominal, la majeure partie étant portée par l'effet de levier sur le crédit bancaire privé. Une position libérale radicale porte moins sur l'économie budgétaire nette que sur le principe : sortie de l'État du métier de prêteur et de garant, considéré comme une distorsion du marché du crédit relevant du secteur privé. Voir Sénat, rapport sur le Fonds de garantie de Bpifrance sur la mécanique des fonds de garantie et des coefficients multiplicateurs.

Économie réalisée : 48 milliards d'euros (suppression totale du périmètre non redondant : 7 Md€ de subventions d'État + 41 Md€ d'interventions Bpifrance). Cette cible est délibérément maximaliste et devra être assumée comme un choix de doctrine plutôt que comme un chiffrage consensuel, à des fins de calibrage plus prudent, une mise en œuvre progressive (sortie en 3 à 5 ans) ou une cible intermédiaire à 50 % (24 Md€) restent des options de repli.

Suppression de France Travail comme opérateur autonome

France Travail constitue un cas emblématique de suppression possible. L'objectif ne serait pas de supprimer les missions d'indemnisation, d'inscription et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, mais de supprimer l'opérateur national autonome lui-même, qui concentre des moyens administratifs très importants alors que l'ensemble de ses fonctions peut être repris par d'autres acteurs, transféré ou automatisé.
Le budget initial de France Travail pour 2025 fait apparaître 6,96 milliards d'euros de produits pour les sections « interventions » et « fonctionnement », dont 4,93 milliards d'euros de charges de fonctionnement et 1,87 milliard d'euros de charges d'intervention. L'opérateur dispose par ailleurs d'un plafond d'emplois de 53 502 ETPT. Ces montants sont distincts des flux d'assurance chômage et de solidarité, qui ne constituent pas des dépenses de fonctionnement de l'opérateur et ne seraient évidemment pas supprimés.[93]

La réforme proposée consisterait à supprimer purement et simplement France Travail en tant qu'opérateur autonome et à transférer l'intégralité de sa mission d'indemnisation et de gestion des droits à l'Unédic, qui deviendrait l'organisme unique responsable du versement de l'allocation chômage, en s'appuyant sur l'automatisation permise par l'URSSAF et les données sociales nominatives. L'accompagnement de proximité des demandeurs d'emploi serait confié aux régions, aux départements ou à des opérateurs conventionnés avec paiement à la performance. La plateforme numérique de suivi pourrait être reprise par l'Unédic elle-même ou maintenue comme service public numérique résiduel, avec des effectifs et des coûts très fortement réduits par rapport à la structure actuelle.

[93] France Travail, Délibération n° 2025-09 du 27 février 2025 portant approbation du budget initial pour 2025. Le budget initial 2025 fixe les dépenses et recettes de la section I « Assurance chômage » à 39,5 Md€, celles de la section II « Solidarité » à 2,072 Md€, et présente séparément les sections III « Interventions » et IV « Fonctionnement ». Les charges de fonctionnement atteignent 4,9258 Md€ et les charges d'intervention 1,869 Md€. L'effectif total autorisé est fixé à 53 502 ETPT.

Contrairement à une approche de rationalisation marginale, la disparition de l'opérateur en tant que structure autonome permet de viser une extinction quasi totale des charges de fonctionnement plutôt qu'une réduction partielle : sur les 4,93 milliards d'euros de fonctionnement, seul un résidu incompressible serait maintenu (pilotage transitoire, bascule des systèmes d'information, plateforme numérique) évalué à 10-15 % du montant initial, soit environ 0,6 à 0,7 milliard d'euros. L'essentiel du fonctionnement, soit environ 4,2 à 4,4 milliards d'euros, serait donc supprimé. Les charges d'intervention (1,87 milliard d'euros), qui financent notamment les prestations d'accompagnement et de formation, ne seraient pas intégralement supprimées puisqu'une partie de cette mission est transférée aux régions et aux opérateurs conventionnés ; en revanche, la mise en concurrence et la sortie des dispositifs les moins efficaces permettraient d'en réduire le montant de l'ordre de 20 à 30 %, soit une économie additionnelle de 0,4 à 0,6 milliard d'euros.

L'économie cible s'établit ainsi entre 4,5 et 5 milliards d'euros en régime de croisière, contre 3 milliards d'euros dans une approche de rationalisation marginale. Elle représente entre 91 % et 100 % des charges de fonctionnement de France Travail, ou 66 % à 74 % de l'ensemble formé par les charges de fonctionnement et d'intervention des sections III et IV. Cette cible plus ambitieuse suppose une exécution rapide de la bascule vers l'Unédic et les collectivités, sans coûts de transition significatifs ; elle devra être présentée avec cette réserve méthodologique, au même titre que les autres scénarios du rapport soumis à la vigilance du HCFP et de l'OFCE sur le réalisme des hypothèses de mise en œuvre. Les allocations chômage, les droits des demandeurs d'emploi et les dépenses de solidarité ne seraient pas inclus dans cette économie, afin d'éviter toute confusion entre suppression de la structure administrative et réduction des droits sociaux : leur versement serait simplement assuré par un autre organisme.[94]

[94]Calcul de l'auteur : économie de fonctionnement = 4,93 Md€ × (1 − 12,5 %) ≈ 4,3 Md€ (fourchette 4,2-4,4 Md€ selon hypothèse de résidu de 10 à 15 %) ; économie d'intervention = 1,87 Md€ × 20 à 30 % ≈ 0,4-0,6 Md€. Économie totale : 4,6 à 5,0 Md€ (arrondi à 4,5-5 Md€). Cette économie représente 91-100 % des charges de fonctionnement et 66-74 % de l'ensemble fonctionnement + interventions. L'hypothèse d'un résidu de fonctionnement de 10-15 % est une estimation de l'auteur fondée sur les coûts de plateforme numérique et de pilotage transitoire ; elle n'est pas documentée par une source officielle et devrait être signalée comme telle. Les flux d'assurance chômage et de solidarité (sections I et II, 41,6 Md€) sont exclus du calcul.

Tableau 22 - Synthèse des économies générées par la rationalisation des politiques de l'emploi

Mesure	Économie
Reprofilage des allègements généraux (RGDU, > 1,6 SMIC)	15 Md€
Rationalisation de l'apprentissage	2 Md€
CEJ + exonérations zonées + contrats aidés	3 Md€
Exonérations sectorielles	3 Md€
Assurance chômage + formation professionnelle	3,5 Md€
Suppression des aides aux entreprises (subventions État + Bpifrance)	48 Md€
Suppression de France Travail (fourchette haute)	5 Md€
TOTAL SCÉNARIO A	**79,5 Md€**

Le scénario A dépasse largement le besoin de la réforme[95], par une reconfiguration cohérente de l'ensemble des dispositifs de soutien à l'emploi et aux entreprises. Cette approche présente l'avantage de la cohérence économique : elle substitue un allègement universel et lisible à une mosaïque de dispositifs ciblés dont l'efficacité est questionnée. Le choix, sur la section 3.1.6, d'une suppression de principe plutôt que d'une optimisation marginale des aides aux entreprises, reflète une doctrine libérale assumée plutôt qu'un chiffrage consensuel : l'écart généré par rapport au besoin de financement peut être présenté soit comme une marge de sécurité, soit comme un espace pour des baisses d'impôts supplémentaires au-delà du strict financement de la réforme des cotisations. Elle implique par ailleurs des arbitrages délicats, notamment sur la réforme de la prime d'activité et la durée d'indemnisation du chômage, ainsi qu'une hypothèse haute explicitement signalée (suppression de France Travail) qui devra être défendue comme telle.

[95]Avec une cible intermédiaire de 50 % sur ce seul poste (24 Md€ au lieu de 48 Md€), le total retomberait à 62,5 Md€, soit une marge de 26,5 Md€ ; avec le chiffrage initial de rationalisation marginale (5 Md€), le total serait de 43,5 Md€, proche du besoin de financement.

Scénario B : Ciblage des niches fiscales

Le deuxième scénario porte sur la suppression ou la reconfiguration des dépenses fiscales dont l'efficacité économique ou redistributive n'est pas démontrée. Ce scénario s'inscrit dans la lignée des travaux de Génération Libre sur la question appelant à une simplification de notre système fiscal[96].

3.2.1. Panorama des dépenses fiscales

Selon la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024[97] (publiée en avril 2025), les 467 dépenses fiscales recensées induisent une diminution des recettes de l'État estimée à 83,29 milliards d'euros en 2024, soit plus du quart des recettes fiscales nettes. Le tome II des « Voies et moyens » annexé au PLF 2025[98] recense 474 niches fiscales pour un coût total de 85,1 milliards d'euros en 2025, dont 65 sont en cours d'extinction. Les 15 plus importantes représentent plus de 50 % du coût total.

Le gouvernement Lecornu a proposé en octobre 2025 la suppression de 23 niches fiscales dans le cadre du PLF 2026, visant un gain de 5 milliards d'euros[99]. La ministre des Comptes publics Amélie de Montchalin a déclaré en avril 2025 vouloir « supprimer ce qui est inutile », estimant qu'une réduction de 10 % des niches rapporterait 8,5 milliards[100]. Le rapporteur général du budget Charles de Courson a quant à lui ciblé quatre niches majeures pour des économies de plusieurs milliards[101].

[96]François-Xavier Oliveau, « Liberdeal : une suppression simultanée de 150 milliards d'euros d'aides et d'impôts sur les entreprises », Nathalie Janson et Kevin Brookes, février 2026. ; GenerationLibre, Contre-budget libéral : 39 mesures pour recentrer l'État sur ses missions, libérer l'économie et simplifier la vie des Français, Note de Génération Libre, octobre 2025.
[97]Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024 (NEB) - Dépenses fiscales, avril 2025.
[98]Direction générale des Finances publiques (DGFiP) / Direction du budget, Projet de loi de finances pour 2025, Tome II « Évaluation des voies et moyens » - Dépenses fiscales.
[99]Louise de Maisonneuve, « Budget 2026 : quelles sont les 23 niches fiscales que le gouvernement veut supprimer ? », Le Figaro, 15 octobre 2025.
[100]Déclaration d'Amélie de Montchalin, ministre chargée des Comptes publics, sur TF1, 16 avril 2025. Voir Franceinfo, « Budget 2026 : la ministre des Comptes publics veut "supprimer" les niches fiscales et "ce qui est inutile" », 16 avril 2025 ; transcription intégrale sur Vie-publique.fr.
[101]Charles de Courson, rapporteur général du budget, Assemblée nationale, « Rapport sur l'application des mesures fiscales », présenté le 30 septembre 2025.

3.2.2. Dispositifs supprimés

3.2.2.1. Supprimer le crédit d'impôt recherche (CIR)

Le CIR représente un coût de 7,7 milliards d'euros en 2025 et constitue la niche fiscale la plus coûteuse. Sa suppression totale permettrait de dégager 7,7 milliards d'euros. Cette mesure, plus radicale qu'un simple plafonnement, expose toutefois à un risque de délocalisation des activités de R&D vers des juridictions offrant des dispositifs équivalents (Royaume-Uni, Pays-Bas, Irlande), un point que plusieurs évaluations de la Cour des comptes et de France Stratégie soulignent comme sensible pour les grands groupes industriels et pharmaceutiques[102].

3.2.2.2. Supprimer le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile

Ce crédit représente 6,8 milliards d'euros en 2025 et bénéficie à près de 5 millions de foyers. L'ancien rapporteur du budget de Courson a souligné son caractère « socialement déséquilibré » : les 10 % de foyers les plus aisés captent un avantage moyen de 1 756 euros[103]. La suppression totale expose cependant à un risque de bascule d'une partie des emplois déclarés vers le travail non déclaré, un effet documenté sur les dispositifs comparables et à mentionner comme risque d'exécution plutôt qu'à ignorer[104]. Cependant le coût d'un tel dispositif et son manque de ciblage ne justifient pas son maintien.

3.2.2.3. Réduire l'abattement de 10 % sur les pensions

Cet abattement représente 4,9 milliards d'euros en 2025. Le budget 2026 a prévu une première réforme[105]. Une réduction du plafond à 2 000 euros par foyer, comme proposé par de Courson, générerait 2 milliards d'économies.

---

[102]Le CIR (crédit d'impôt recherche) constitue la première dépense fiscale de l'État par son coût. Sur le rôle de la fiscalité parmi les facteurs de localisation des activités de R&D des entreprises, voir Cour des comptes, « Les incitations fiscales en faveur de l'innovation », rapport particulier, février 2022.

[103]Pyrénées Info Tarbes, « Budget 2026 : quatre niches fiscales majeures dans le viseur de Charles de Courson », 30 septembre 2025.

[104]Sur le lien entre le crédit d'impôt emploi à domicile et le niveau de travail non déclaré dans les services à domicile (passé de 50 % en 1996 à 20 % en 2017), voir M. Beltzung, L. Malard, « Services à la personne, baisse du travail non déclaré en 2017 », Dares Résultats n° 70, décembre 2021, cité in Observatoire de l'emploi à domicile (FEPEM), « Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile : quel coût et quels bénéfices ? ».

[105]Réforme de l'abattement de 10 % sur les pensions prévue au budget 2026 : remplacement par un abattement forfaitaire de 2 000 € pour un célibataire et 4 000 € pour un couple. https://www.lefigaro.fr/conjoncture/budget-2026-quelles-sont-les-23-niches-fiscales-que-le-gouvernement-veut-supprimer-20251015

3.2.2.4. Rationaliser les taux réduits de TVA

La France applique quatre taux de TVA : un taux normal de 20 % qui s'applique par défaut, et trois taux réduits qui dépendent de la nature du bien ou du service, indépendamment du secteur d'activité de l'entreprise qui le vend[106]. Le taux intermédiaire de 10 % couvre notamment la restauration, l'hébergement hôtelier, les travaux et le transport de voyageurs ; le taux réduit de 5,5 % couvre l'alimentation, les livres, l'énergie et la rénovation énergétique ; le taux particulier de 2,1 % couvre les médicaments remboursables et la presse[107]. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, l'ensemble des taux réduits de TVA représente un manque à gagner de 47 milliards d'euros, dont 20 milliards correspondent à des dispositifs formellement classés comme dépenses fiscales[108].

a) Restauration et hébergement, relèvement du taux intermédiaire de 10 % à 12 %.

La Cour des comptes a montré, à partir de l'expérience de la baisse de TVA dans la restauration en 2009, que l'introduction du taux réduit avait coûté, par emploi créé, deux à trois fois plus cher que les dispositifs de soutien direct à l'emploi, et que ses effets distributifs en faisaient un instrument régressif profitant davantage aux ménages aisés[109]. Le Sénat évaluait l'assiette nette de cette mesure à 21,5 milliards d'euros pour une perte de recettes de TVA de 3 milliards d'euros lors du passage du taux de 19,6 % à 5,5 % en 2009[110]. Un relèvement de 2 points du taux intermédiaire (10 % » 12 %) sur l'assiette combinée restauration et hébergement dégagerait environ 3 milliards d'euros[111].

---

[106]Article 278 du Code général des impôts.

[107]Taux intermédiaire de 10 % : restauration (sur place et à emporter), hébergement hôtelier, transport de voyageurs, travaux d'entretien et de rénovation sur logements achevés depuis plus de deux ans. Taux réduit de 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique proprement dits. Voir Calculateur-TVA.com, « Taux TVA France 2026 », https://calculateur-tva.com/taux-tva-france

[108]Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), rapport de février 2023, cité in Cour des comptes, « Notes thématiques — Contribution à la revue des dépenses publiques », juillet 2023, p. 21.

[109]Cour des comptes, « La taxe sur la valeur ajoutée », rapport public thématique : le taux réduit dans la restauration a coûté, par emploi créé, deux à trois fois plus cher que les dispositifs de soutien direct à l'emploi ; effets distributifs régressifs au bénéfice des ménages aisés.

[110]Sénat, Rapport d'information n° 10-042, « La TVA à taux réduit dans la restauration : une mesure qui fait ses preuves ».

[111]Estimation de l'auteur : assiette combinée restauration + hébergement en France évaluée à environ 150 Md€ HT ; un relèvement de 2 points du taux intermédiaire (10 % 12 %) sur cette assiette dégagerait environ 3 Md€, avant effets de report sur les prix ou la demande.

b) Travaux de rénovation, recentrage du taux de 10 % sur les critères de performance énergétique.

La Cour des comptes évalue le coût cumulé du taux réduit sur les travaux à environ 6 milliards d'euros de recettes annuelles, et relève qu'il n'a fait l'objet d'aucune étude d'efficacité sérieuse et que le respect de ses contreparties ne peut matériellement pas être vérifié[112]. Un recentrage excluant les travaux d'agrément (piscines, aménagements de confort) actuellement éligibles à tort au taux réduit, tout en maintenant le 5,5 % pour la rénovation énergétique proprement dite, dégagerait environ 2 milliards d'euros.

c) Biens culturels et presse, non retenu.

Les taux réduits sur le livre (5,5 %) et la presse (2,1 %) ne sont volontairement pas touchés : les masses en jeu sont faibles au regard de l'effort politique que représenterait leur remise en cause. Ils sont donc exclus du chiffrage plutôt que comptés pour un montant marginal qui nuirait à la crédibilité du scénario.

[112] Cour des comptes, rapport de 2019, cité in Assemblée nationale, amendement n° I-CF586, PLF 2024, 4 octobre 2023 : coût cumulé du taux réduit sur les travaux de rénovation estimé à environ 6 Md€ de recettes annuelles, dispositif n'ayant fait l'objet d'aucune étude d'efficacité sérieuse et dont le respect des contreparties ne peut être matériellement vérifié.

3.2.2.5. Réduire les niches « brunes » et autres dispositifs

Les niches favorables aux énergies fossiles (8,1 milliards d'euros selon la Cour des comptes) pourraient être réduites de 25 %, dégageant 2 milliards[113]. L'exonération liée à l'épargne salariale (2,75 milliards) pourrait être plafonnée (économie : 1 milliard). Le pacte Dutreil (coût réel estimé à 5 milliards par la Cour des comptes) pourrait être resserré (1,5 milliard). Les plus-values immobilières (abattement pour durée de détention) et autres niches mineures complètent pour 2 milliards[114].

Tableau 23 - Synthèse des économies générées par le ciblage des niches fiscales

Mesure	Économie
Suppression du CIR	7,7 Md€
Suppression du crédit d'impôt emploi à domicile	6,8 Md€
Réduction du plafond de l'abattement pensions	2 Md€
Rationalisation des taux réduits de TVA (restauration, hébergement, travaux)	5 Md€
Niches brunes + épargne salariale + Dutreil + divers	6,5 Md€
Suppression de 23 niches fiscales obsolètes (trajectoire PLF 2026)	5 Md€
Sous-total niches fiscales	33 Md€
Marge de calibrage (niches non identifiées individuellement)	6 Md€
TOTAL SCÉNARIO B	**39 Md€**

Le scénario B mobilise 33 milliards d'euros de suppression et de réduction de niches fiscales, complétés par une marge de calibrage de 6 milliards sur l'ensemble du gisement de 85 milliards de dépenses fiscales. Cette approche concentre l'effort sur un nombre réduit de dispositifs à fort rendement plutôt que sur une multiplicité de recettes de substitution, ce qui simplifie le message politique mais accroît la sensibilité du scénario aux effets d'éviction évoqués pour le CIR et le crédit d'impôt emploi à domicile.

Les deux scénarios mobilisent des textes distincts : la baisse des cotisations et une partie du scénario A relèvent du PLFSS, les niches fiscales du scénario B et les aides aux entreprises du PLF. Or depuis la loi Veil de 1994 (article L. 131-7 du code de la sécurité sociale), toute exonération de cotisations donne lieu à une compensation intégrale par le budget de l'État, ce qui interdit de considérer les deux enveloppes d'économies comme substituables sans articulation explicite entre les deux textes. Cette dissociation institutionnelle, budget de l'État et budget social votés et pilotés séparément, est elle-même une source d'incohérence qui doit se résoudre par une fusion pure et simple du PLF et du PLFSS en un texte unique.

[113]Cour des comptes, rapport « Assurer l'avenir des retraites » et évaluations associées aux dispositifs d'aide à l'emploi ; Cour des comptes, évaluation des niches favorables aux énergies fossiles (8,1 Md€), 2024-2025.
[114]Estimation de l'auteur sur les niches brunes, l'épargne salariale, le pacte Dutreil et les niches mineures : coût réel du pacte Dutreil estimé à 5 Md€ par la Cour des comptes ; exonération épargne salariale évaluée à 2,75 Md€.

Conclusion

Conclusion

Ce rapport s'est donné pour objectif d'évaluer, de manière rigoureuse et quantitative, la faisabilité d'une réforme ambitieuse : accroître de l'ordre de 10 % le pouvoir d'achat net des actifs par une baisse massive et uniforme des cotisations sociales salariales et patronales. Cette ambition, simple dans son énoncé, engage en réalité des mécanismes économiques complexes, liés à l'architecture institutionnelle du marché du travail français et au mode de financement de la protection sociale.

Trois séries d'enseignements peuvent être dégagées : la baisse arrive bien dans la poche des salariés, mais pas de la même façon pour tous. Les effets sur l'emploi et l'activité sont réels, mais partiels. Et la réforme ne s'autofinance pas.

Le premier canal de transmission de la réforme pour augmenter le pouvoir d'achat est immédiat. Une baisse des cotisations salariales se lit sur la fiche de paie dès le mois suivant : du net en plus, sans intermédiaire ni condition de ressources. Le second canal est indirect. La baisse des cotisations patronales réduit d'abord le coût du travail ; sa traduction en hausse de salaire brut dépend du taux de transmission (pass-through), lui-même fonction de la concurrence sur les marchés, du pouvoir de négociation des salariés et du caractère contributif ou non des cotisations visées. C'est la variable décisive de l'exercice : nous la traitons en scénarios, non en certitude. Cette distinction n'est pas technique : elle décide de qui gagne quoi. Au voisinage du SMIC, le plancher légal bloque mécaniquement la transmission des baisses patronales aux salaires bruts. Plus haut dans la distribution salariale, les rigidités s'atténuent et le mécanisme joue.
Résultat : il est possible d'augmenter de 10 % le salaire médian en baissant de 32 % les cotisations salariales et 10 % les cotisations patronales. Cette augmentation est plus faible pour les salariés au SMIC et supérieure pour les salariés situés juste au-dessus du plancher, quelles que soient les hypothèses de transmission retenues. La réforme profite donc davantage au salarié situé juste au-dessus du plancher qu'à celui qui y est rémunéré. C'est le prix d'un choc uniforme appliqué à un système salarial administré : un argument de plus pour desserrer l'étau du salaire minimum, non pour renoncer à la baisse.
Au-delà des effets individuels, la réforme est bénéfique sur quatre variables : l'emploi, la consommation et l'investissement.

L'emploi d'abord. La baisse du coût du travail accroît la demande de travail : environ 111 000 créations d'emplois à horizon de croisière. C'est significatif, et cela réduit d'autant les dépenses d'indemnisation du chômage tout en élargissant l'assiette des cotisations. Ce n'est pas, à soi seul, un retournement du marché du travail français, mais cela va dans la bonne direction.

La consommation ensuite. Le gain de revenu disponible soutient la demande intérieure, d'autant plus que les ménages modestes en consomment une part élevée. Une fraction se porte toutefois sur des biens importés, ce qui limite l'effet.

L'investissement et l'exportation enfin. Des marges reconstituées et un coût du travail plus faible améliorent la capacité d'investissement et la compétitivité-prix. Au total, le multiplicateur agrégé reste inférieur à l'unité : une part importante du coût brut concerne le secteur public et les indépendants, dont les effets d'entraînement sont plus faibles que ceux du secteur concurrentiel privé.
Les retours budgétaires - TVA, cotisations sur les emplois créés, impôt sur le revenu et sur les sociétés, moindres dépenses sociales - couvrent environ un quart du coût brut. Le coût net demeure de l'ordre de 60 milliards d'euros par an. Autant le dire nettement : la réforme ne s'autofinance pas. Elle exige un financement explicite et durable.

Elle est pour autant finançable. Les scénarios examinés identifient environ 40 milliards d'euros d'économies mobilisables : reprofilage des allègements existants, suppression de niches fiscales et sociales à faible rendement, gains d'efficience sur la dépense publique. Le solde suppose d'aller plus loin sur le périmètre même de l'action publique.

Toutefois, ces redéploiements ne sont pas neutres. Ils impliquent des choix politiques clairs : réduction ou transformation de certaines aides, révision de dépenses sectorielles, modernisation de l'action publique.
La réforme interroge en profondeur le modèle français de financement de la protection sociale. Il repose actuellement sur un niveau élevé de prélèvements sur le travail pour financer une couverture sociale étendue. Réduire massivement ces prélèvements revient à déplacer la charge vers d'autres assiettes fiscales, à réduire certaines dépenses ou à accepter un ajustement budgétaire différé. Finalement, il est donc moins question d'un simple « choc de pouvoir d'achat » que d'une reconfiguration du contrat socio-fiscal. Le pari que nous faisons est de le faire reposer sur des économies budgétaires réalisées sur la simplification de notre système fiscal ou une rationalisation de nos politiques d'emploi.

Augmenter fortement le pouvoir d'achat par une baisse des cotisations est possible. Le faire durablement suppose d'accepter que le financement du modèle social évolue lui aussi.

C'est peut-être là que se situe l'enjeu réel : savoir si l'on souhaite continuer à faire reposer la solidarité nationale sur le travail au risque d'une compétitivité affaiblie ou si l'on préfère en répartir davantage la charge sur d'autres bases. Le travail est devenu la variable d'ajustement de notre modèle social. Il doit redevenir ce qui enrichit ceux qui l'exercent.

Table des figures

Figure 1 - Prélèvements sociaux sur les salariés (2004-2024) : la bascule des cotisations vers la CSG 14
Figure 2 - Salaires en France (2005-2024) : une médiane en hausse et une dispersion qui s'accroît 22
Figure 3 - La France, championne des cotisations sociales 24
Figure 4 - La France a un salaire minimum plus élevé que la moyenne de l'UE 25
Figure 5 - Des gains de pouvoir d'achat conséquents pour tous les types de salariés 45
Figure 6 - Des créations d'emploi dans tous les secteurs 53

Table des tableaux

Tableau 1 - Taux de cotisations sociales en vigueur en 2024 29
Tableau 2 - Taux de cotisations avant et après la réforme du choc du net 32
Tableau 3 - Chiffrage du coût de la réforme par composante et par secteur 36
Tableau 4 - Gains de pouvoir d'achat selon le taux de pass-through 42
Tableau 5 - Répartition des gains de pouvoir d'achat selon le niveau de salaire 43
Tableau 6 - Des gains de pouvoir d'achat conséquents pour tous les types de salariés 45
Tableau 7 - Élasticités de l'emploi au coût du travail retenu selon le niveau de salaire 49
Tableau 8 - Créations d'emplois estimées par zone de salaire 50
Tableau 9 - Élasticités emploi/coût du travail par secteur d'activité 52
Tableau 10 - Des créations d'emploi dans tous les types de secteur 54
Tableau 11 - Effets de la réforme sur l'emploi à travers le temps 55
Tableau 12 - Effet emploi selon le degré de répercussion sur les salaires 57
Tableau 13 - Baisse effective du coût du travail par niveau de salaire 58
Tableau 14 - Coût horaire du travail en Europe, avant et après la réforme 60
Tableau 15 - Passage du gain brut de la réforme au gain de revenu disponible des ménages dans le scénario central. 63
Tableau 16 - Distribution du gain de revenu disponible et consommation induite par quintile de niveau de vie 64
Tableau 17 - Décomposition de l'effet sur le PIB par canal de transmission 65
Tableau 18 - Recettes publiques additionnelles générées par la réforme 68
Tableau 19 - La hausse des salaires nets allège aussi les dépenses sociales 69
Tableau 20 - Récapitulatif des agrégats budgétaires de la réforme 70
Tableau 21 - Trajectoire budgétaire de la réforme sur cinq ans 72
Tableau 22 - Synthèse des économies générés par la rationalisation des politiques de l'emploi 81
Tableau 23 - Synthèse des économies générées par le ciblage des niches fiscales 86

Hugo Spring-Ragain

Hugo est directeur des études de Génération Libre et économiste spécialisé en économie du travail, politiques salariales et fiscalité du travail. Ses travaux portent sur les mécanismes de formation des salaires, les effets de la fiscalité et des cotisations sociales sur les revenus du travail, ainsi que sur les conséquences redistributives des politiques publiques. Il étudie notamment le salaire minimum, les allègements de prélèvements obligatoires et, plus largement, les arbitrages entre emploi, rémunération, incitations au travail et compétitivité. Ses recherches mobilisent également la microéconomie appliquée, l'analyse des politiques publiques et la macroéconomie. Il est l'auteur du livre *De l'objectivisme de l'homme : l'errance comme absolu* (Editions Maïa, 2025).

Génération Libre
est un **think tank**
indépendant qui vise
à promouvoir les libertés.
Toutes les libertés.

Soutenir de nouvelles idées.

Génération Libre est un think tank libéral fondé en 2013. Le think tank propose une nouvelle approche pour mener ses projets d'influence pour disséminer et faire la pédagogie les idées de liberté en France. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses donateurs, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance. Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

Nous écrire, nous rencontrer.

www.generationlibre.eu