

## Augmenter la quantité de travail : enjeux et leviers

Olivier Redoulès

### La France affiche un taux d'emploi plus faible que les autres pays européens

Le taux d'emploi rapporte le nombre de personnes exerçant une activité rémunérée (salariée ou non salariée), à la population. Sur la tranche d'âge de 15 à 64 ans, le **taux d'emploi de la France s'élève en 2023 à 68,4 %**. Il est de **70,4 % en moyenne dans les pays de l'UE**, soit 2 points de plus. Il est supérieur de 14 points aux Pays-Bas (82,4 %), de 9 points en Suède (77,4 %) et de 8,8 points en Allemagne (77,2 %). En revanche, il est moins élevé en Espagne (65,3 %) et en Italie (61,5 %). Sur la tranche d'âge des 15 à 74 ans, le déficit d'emploi de la France avec la moyenne européenne (2,4 points) et les pays du Nord de l'Europe est un peu plus fort, et l'excédent par rapport à l'Espagne et l'Italie, moindre.

Taux d'emploi en 2023 pour la France et quelques pays européens

	de 15 à 64 ans	de 15 à 74 ans
Moyenne UE	70,4	61,3
Allemagne	77,2	67,8
Belgique	66,6	58,0
Espagne	65,3	57,3
France	68,4	58,9
Italie	61,5	53,4
Pays-Bas	82,4	73,1
Suède	77,4	69,4

Source : Eurostat, enquête sur la main d'œuvre.

Note : la population des 15 à 64 ans compte 41 millions de personnes en France et celle des 15 à 74 ans en compte 48 millions.

### L'écart de taux d'emploi entre la France et les autres pays européens varie avec l'âge

Sur les 15 à 24 ans, le taux d'emploi en France est exactement à la moyenne européenne, bien que beaucoup plus faible que dans certains pays d'Europe du Nord (voir *infra*). **Sur le cœur de la population en âge de tra-**

- La France souffre d'un déficit d'emploi : sur les 15 à 74 ans, 800 000 emplois nous séparent du taux d'emploi moyen de l'UE, 2,8 millions de l'Allemagne et jusqu'à 4 millions des pays nordiques.
- Le déficit d'emploi touche principalement les moins de 25 ans et les plus de 60 ans, sans épargner le cœur de la population en âge de travailler.
- En conséquence, le nombre d'heures travaillées par personne âgée de 15 à 74 ans est inférieur en France par rapport à ses voisins : il devrait croître de 6 % pour atteindre la moyenne européenne, et de 9 % pour rejoindre l'Allemagne ou la Suède.
- Egalement pénalisée par sa structure démographique, la France travaille au total moins d'heures par habitant que la plupart des pays européens (seule la Belgique travaille moins par habitant). C'est un enjeu majeur pour le niveau de vie de la population, la quantité de travail déterminant le volume de richesses produites par la Nation.
- Compte tenu de la moindre productivité des heures additionnelles, aligner la quantité de travail des 15 à 74 ans sur les autres pays européens augmenterait le PIB de 1 % (Finlande) à 5 % (Allemagne ou Suède).
- L'impact sur les finances publiques d'un surcroît de travail est néanmoins tributaire du levier actionné. Le levier le plus efficace pour à la fois augmenter la quantité de travail et améliorer la situation des finances publiques est celui qui consiste à augmenter l'âge effectif de départ en retraite ainsi que le font les pays européens parmi les plus avancés socialement, notamment les pays nordiques. Des mesures telles que la « TVA sociale » ou la « CSG sociale » sont également pertinentes.

vailler, soit les 25 à 59 ans, il est plus élevé en France (81,8 %) qu'en moyenne européenne (81,2 %). En revanche, pour les 60 à 64 ans, il est de 38,9 % en France, contre 50,9 % en moyenne européenne, soit 12 points de moins. L'écart est plus faible sur les 65 à 69 ans et sur les 70 à 74 ans.

Pour l'emploi des séniors, l'écart de la France avec les pays où il est le plus élevé procède pour partie des différences de recours au temps partiel. Entre 60 et 64 ans, la majorité du déficit d'emploi concerne l'emploi salarié à temps complet : sa part dans la population est de 22 % en France contre 31 % en moyenne européenne, 37 % en Allemagne, 28 % aux Pays-Bas et 46 % en Suède. Entre 65 et 69 ans, le déficit d'emploi porte plutôt sur l'emploi salarié à temps partiel (4 % de la population en France contre 11 % en Allemagne, 10 % aux Pays-Bas, 12 % en Suède) et le travail indépendant. Enfin, dans tous les pays, l'emploi des personnes âgées de 70 à 74 ans est principalement le fait de travailleurs indépendants et de salariés à temps partiel.

Taux d'emploi en 2023 par tranche d'âge

	De 60 à 64 ans	De 65 à 69 ans	De 70 à 74 ans
Moyenne UE	50,9	15,2	5,5
Allemagne	65,3	20,5	9,2
Belgique	40,6	7,3	3,6
Espagne	49,5	10	1,7
France	38,9	10,6	3,3
Italie	44,1	14,7	4,3
Pays-Bas	67,5	25,7	9,5
Suède	68,9	28,2	11,5

Source : Eurostat, enquête sur la main d'œuvre.

### Chez les moins de 24 ans, la France se distingue par un taux de « NEETs » plus élevé

Si le taux d'emploi en France est à la moyenne européenne pour les 15 à 24 ans, à hauteur de 35,2 %, elle accuse un déficit d'emploi important par rapport à certains pays d'Europe du Nord comme l'Allemagne (50,8 %) ou les Pays-Bas (76,5 %). L'essentiel de l'écart de taux d'emploi sur cette tranche d'âge par rapport à ces pays, et singulièrement aux Pays-Bas, tient au recours plus ou moins développé à une activité professionnelle durant la période d'études supérieures. Le taux de NEETs, c'est-à-dire les personnes ni en emploi, ni en études, ni en formation, rend donc mieux compte du non-emploi ; il présente des écarts plus réduits entre pays, tout en étant plus élevé en France.

Taux de NEETs et taux d'emploi entre 15 et 24 ans

	Taux de NEETs entre 15 et 24 ans	Ecart à la France	Taux d'emploi entre 15 et 24 ans	Ecart à la France
Moyenne UE	9,2	-1,3	35,2	0
Allemagne	7,5	-3	50,8	15,6
Belgique	6,7	-3,8	26,5	-8,7
Espagne	9,9	-0,6	23,6	-11,6
France	10,5	0	35,2	0
Italie	12,7	2,2	20,4	-14,8
Pays-Bas	3,3	-7,2	76,5	41,3
Suède	5,1	-5,4	44,8	9,6

Source : Eurostat, enquête sur la main d'œuvre.

### Entre 25 et 59 ans, la France affiche un taux d'emploi inférieur à certains pays européens

Le taux d'emploi sur le cœur de la population en âge de travailler, soit les 25 à 59 ans, est inférieur de 3 points à celui de l'Allemagne, 4,4 points à celui des Pays-Bas et 4,8 points à celui de la Suède. Cette tranche d'âge comptant 28,9 millions de personnes, cela représente un déficit de 850 000 à 1,4 million d'emplois.

Augmentation de l'emploi, en millions d'emplois, qui accompagnerait une convergence du taux d'emploi français vers la situation de quelques pays

Millions d'emplois	15 - 24 ans*	25 - 54 ans	55 - 59 ans	60 - 64 ans	65 - 69 ans	70 - 74 ans	Total
Moyenne UE	0,1	0,0	0,0	0,5	0,2	0,1	0,8
Allemagne	0,2	0,6	0,3	1,1	0,4	0,2	2,8
Pays-Bas	0,6	1,1	0,2	1,2	0,6	0,2	3,8
Suède	0,4	1,0	0,4	1,3	0,7	0,3	4,0

Source : Rexecode, Eurostat, enquête sur la main d'œuvre.  
Note : \* pour les 15 à 24 ans, c'est l'écart de taux de NEETs qui est utilisé.

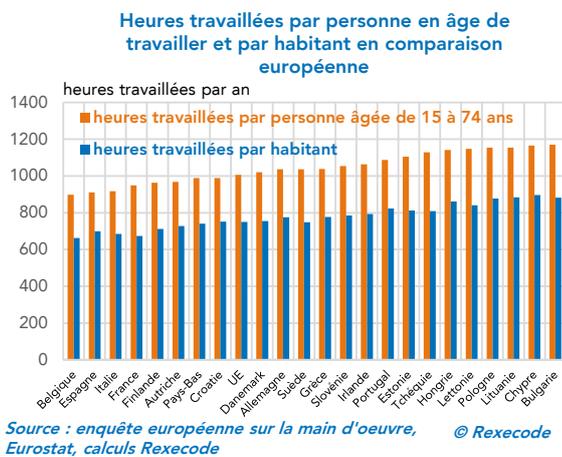
Sur l'ensemble des tranches d'âge de la population, la France devrait créer entre 2,8 et 4 millions d'emplois additionnels pour égaliser avec les taux d'emploi européens les plus élevés. Converger vers la moyenne européenne ajouterait 800 000 emplois.

### Le déficit d'emploi conduit à une sous-mobilisation de la main d'œuvre en France

La quantité de travail peut être définie comme le nombre d'heures travaillées par personne en âge de travailler, soit, dans notre étude, les 15 à 74 ans. Pour neutraliser

les effets des différences de structure des populations, il faut comparer ce nombre d'heures par tranche d'âge, puis pondérer l'écart avec le poids de chaque tranche d'âge dans la population française en âge de travailler. Ce calcul détermine de combien la France pourrait augmenter sa quantité de travail en égalisant avec les pays européens où elle est la plus élevée.

Ainsi **le nombre d'heures travaillées par personne âgée de 15 à 74 ans était en France en moyenne de 948 heures sur une année, le quatrième niveau le plus bas dans l'Union européenne après la Belgique, l'Espagne et l'Italie**, à comparer avec 1 006 heures en moyenne européenne (soit +6 %), 1 037 heures en Suède (+9 %), 1 036 heures Allemagne (+9 %) et 989 heures aux Pays-Bas (+4 %).



Source : enquête européenne sur la main d'oeuvre, Eurostat, calculs Rexecode © Rexecode

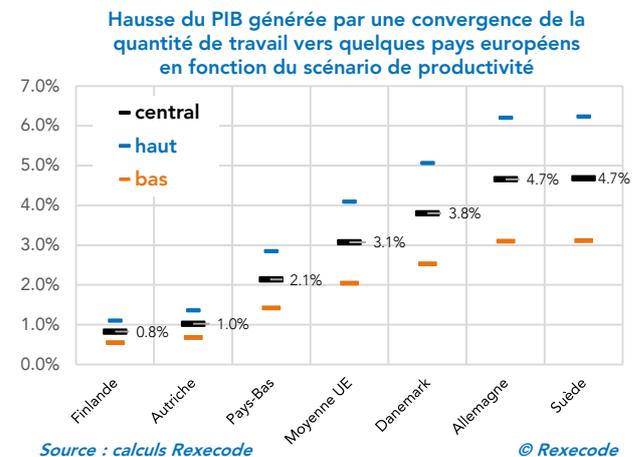
Dans le calcul du nombre d'heures travaillées par habitant, qui détermine la richesse produite par la Nation et donc le niveau de vie de la population, la France est aussi pénalisée par une part des personnes en âge de travailler dans la population totale inférieure à la moyenne européenne. La France affiche alors la deuxième plus faible durée du travail par habitant derrière la Belgique. Avec 673 heures travaillées par an et par habitant, la France se situe bien en deçà de la moyenne européenne (750 heures, soit +11 %), des Pays-Bas (740 heures, soit +10 %), de la Suède (748 heures, soit +11 %) et de l'Allemagne (776 heures, soit +15 %).

### L'impact sur le PIB d'un surcroît de travail dépend de sa productivité marginale

Lorsque la quantité de travail dans l'économie augmente, la productivité des heures travaillées additionnelles tend à se révéler inférieure à la productivité moyenne des heures antérieures. Cette moindre productivité peut résulter de plusieurs facteurs tels que le recours à des travailleurs moins qualifiés, moins expérimentés ou qui étaient précédemment exclus de l'emploi, mais aussi à

un rendement décroissant des heures travaillées supplémentaires des travailleurs déjà en emploi. La recherche économique estime qu'une hausse des heures travaillées de 1 % réduit la productivité horaire de 0,5 %<sup>1</sup>, ce qui signifie que la moitié de la hausse de la quantité de travail est absorbée par la baisse de la productivité.

Pour tenir compte de l'incertitude qui entoure cette estimation, on peut considérer que la productivité d'une heure additionnelle serait comprise entre 1/3 et 2/3 de la moyenne : le bas de cette fourchette correspond à une quantité additionnelle de travail rémunérée au SMIC, le haut de la fourchette nous rapproche du salaire médian. Sous ces hypothèses, **la hausse de PIB serait dans une fourchette de 2 à 4 % en convergeant vers la moyenne européenne, de 1,3 à 3 % vers les Pays-Bas et de 3 à 6 % vers l'Allemagne ou la Suède.**



Source : calculs Rexecode © Rexecode

### L'impact sur les finances publiques dépend aussi du coût des politiques activées

Différents leviers peuvent être activés pour augmenter la quantité de travail dans l'économie. Les conséquences pour les finances publiques diffèrent d'un levier à l'autre : il faut en effet retirer, au bénéfice procuré par le surcroît d'activité qui accompagne la hausse de la quantité de travail, le coût des mesures (dépenses budgétaires ou moindres recettes) qui permettent de la réaliser.

Les politiques de l'emploi représentaient un coût total de près de 180 Md€ en 2022. En comparaison internationale, la France consacre une part plus importante de son PIB en politique de soutien à l'emploi<sup>2</sup>, pour un résultat en termes de taux d'emploi qui la situe plutôt en deçà (voir supra). Ces politiques ne suffisent en outre pas toujours à répondre aux freins à l'activité : les personnes inactives interrogées dans l'enquête Emploi de l'Insee expliquent leur éloignement de l'emploi principalement par le besoin de s'occuper d'un enfant ou d'un proche, par des raisons de santé ou de handicap ou un manque

<sup>1</sup> Voir Renaud Bourlès, Gilbert Cette, Anastasia Cozarenco, *Employment and Productivity: Disentangling Employment Structure and Qualification Effects*, 2012  
<sup>2</sup> Voir Fipeco, *Les dépenses publiques en faveur de l'emploi*, 2024

de formation, et par des difficultés liées aux transports ou à l'obtention de papiers de séjour.

Au sein des politiques de l'emploi, des mesures de baisse des prélèvements nets sur le travail (allègements ou exonérations de cotisation, prime d'activité, etc.) sont déployées depuis plus de 30 ans pour stimuler la demande et l'offre de travail, notamment peu qualifié, et favoriser le retour à l'emploi. **Le coût par emploi additionnel de ces mesures vient du fait qu'elles ne bénéficient pas uniquement aux emplois additionnels qui peuvent leur être attribués, mais aussi aux emplois qui existeraient de toute façon.** En outre, les différents dispositifs instaurent une forte progressivité des prélèvements nets sur le travail<sup>3</sup>, avec des effets potentiellement négatifs sur la progression salariale, sur l'accumulation de capital humain et sur la productivité, qui viennent également minorer l'impact bénéfique sur les finances publiques induit par la hausse de l'emploi. Au total, ces dispositifs, bien qu'efficaces pour soutenir l'emploi peu qualifié, ont un impact direct négatif sur les finances publiques compte tenu des coûts induits. **Il est alors pertinent de les associer à des mesures de recettes, dans une « TVA sociale » ou une « CSG sociale », ou bien à des baisses de dépenses publiques.**

La durée du travail effectuée par les personnes déjà en emploi est encadrée par différentes réglementations qui la limitent et la stimulent à la fois. Les mesures de défiscalisation/désocialisation des heures supplémentaires côté salariés ont un effet positif sur le revenu des bénéficiaires, mais n'ont pas d'effets démontrés sur la durée effective du travail<sup>4</sup>. En revanche, les modalités de calcul des cotisations employeurs jusqu'à 1,6 SMIC, c'est-à-dire le salaire médian, renchérissent fortement le recours aux heures supplémentaires et peuvent donc constituer un frein. Au total, les salariés à temps plein qui représentent 49 % de la population âgée de 15 à 64 ans en France, comme en Allemagne ou en moyenne européenne, travaillent environ trois semaines de moins par an<sup>5</sup>. S'agissant des salariés à temps partiel, la France affiche une durée du travail plus élevée que les autres pays européens ; les freins pour l'augmenter incluent des contraintes d'organisation de l'activité des entreprises et des salariés (garde d'enfants, transports, etc.) mais aussi des choix personnels<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Voir Rexecode, *La surfiscalisation du travail qualifié en France*, 2025

<sup>4</sup> Voir Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, *La défiscalisation des heures supplémentaires : les enseignements de l'expérience française*, 2012

<sup>5</sup> Voir Rexecode, *Durée effective et quantité de travail en France et en Europe en 2023*, 2024

<sup>6</sup> Voir Rexecode, *Les freins à la progression salariale*, 2024

<sup>7</sup> Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2023

<sup>8</sup> Voir Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, 2025

D'autres politiques publiques peuvent augmenter l'emploi sans constituer des politiques de l'emploi *per se*. C'est notamment le cas des politiques en faveur de l'investissement dans le capital physique et la R&D. Le renforcement de la concurrence, l'allègement de la réglementation normative, l'optimisation de la structure des prélèvements obligatoires, etc. sont autant de leviers pour augmenter la quantité de travail, via leur effet sur l'activité. On peut également inclure l'amélioration de la qualité de la dépense publique, notamment en matière de santé et d'éducation, où la France se situe juste à la médiane des pays comparables malgré un niveau de dépenses généralement plus élevé.

**Enfin, l'âge effectif de départ à la retraite est un levier efficace pour augmenter la population active, entraînant l'emploi dans des proportions assez voisines.**

Ainsi le taux d'emploi des tranches d'âge de 55 à 59 ans et de 60 à 64 ans suit une tendance haussière : de moins de 29,4 % en 2000 (contre 37,4 % pour l'Allemagne la même année), le taux d'emploi des 55 à 64 ans a doublé pour s'élever à 58,4 % en 2023 (contre 74,6 % en Allemagne). Dans ses projections démographiques publiées en juin 2023<sup>7</sup>, l'Insee estime que le nombre d'actifs augmenterait de près de 1,1 million de personnes entre 2023 et 2030 sur la tranche des 55 à 69 ans. En supposant que les situations d'emploi sont maintenues lorsque l'âge de départ est repoussé, comme on l'a observé jusqu'à présent, cela représente environ 1 million d'emplois supplémentaires en 2030, par rapport à 2023. La réforme des retraites de 2023 devrait ainsi être bénéfique pour les finances publiques à hauteur des recettes induites par la hausse de l'activité accompagnant celle de l'emploi, les mesures d'« accompagnement » de la réforme étant financées par l'effet du report de l'âge sur les dépenses de pensions<sup>8</sup>.

**L'augmentation de la quantité de travail constitue un objectif politique pertinent pour améliorer la richesse nationale et les conditions de vie de la population, via la hausse de l'emploi. Le choix des leviers politiques à activer doit néanmoins tenir compte de l'impact sur les finances publiques, les gains de revenu national ne se retrouvant pas spontanément dans les recettes publiques.**