



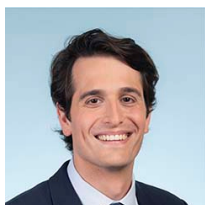
Commission des affaires sociales

MISSION « FLASH » LES CHIFFRES DU CHÔMAGE

La commission des affaires sociales a désigné M. Gaëtan Dussausaye et Mme Josiane Corneloup en qualité de rapporteurs chargés d'examiner les instruments de mesure du chômage en France selon les deux axes complémentaires suivants : d'une part les modalités de construction et de publication des statistiques du chômage ; d'autre part les coûts directs et indirects que le chômage fait peser sur les finances publiques et sur la cohésion sociale en France. Cette mission procède d'un constat partagé : les indicateurs usuellement mobilisés dans la conception des politiques de l'emploi ne rendent **qu'imparfaitement compte de la réalité du marché du travail**. **L'écart persistant et croissant** entre les mesures produites par l'Insee et les données administratives de France Travail, la **sous-représentation** statistique des populations situées dans le halo du chômage ou en situation de sous-emploi, et **l'absence de suivi longitudinal** de certaines catégories de publics – au premier rang desquels les jeunes – constituent autant de lacunes qui **fragilisent le fondement empirique des politiques de l'emploi**.

Les rapporteurs ont procédé à l'audition de trente-huit personnes : économistes, représentants des organismes statistiques, acteurs institutionnels du service public de l'emploi, partenaires sociaux et associations représentant les publics les plus éloignés de l'emploi. Il ressort de ces travaux que les chiffres du chômage donnent une vision très imparfaite de la réalité du chômage en France, ce qui a des conséquences non négligeables sur le ciblage et l'efficacité des politiques de l'emploi **(I)** les avancées récentes en matière de transparence des statistiques et de prise en charge des populations les plus éloignées de l'emploi demeurent insuffisantes **(II)**.

Au terme de leur analyse, les rapporteurs formulent **onze recommandations** visant à corriger ces insuffisances. Ces recommandations s'articulent autour d'un objectif central : doter les pouvoirs publics des instruments nécessaires pour mesurer le plus fidèlement possible l'ensemble des formes de précarité sur le marché du travail, et fonder sur des bases empiriques solides le déploiement de politiques d'accompagnement vers l'emploi ciblées et évaluables.



Rapporteur
[M. Gaëtan Dussausaye](#)
Député des Vosges
(Rassemblement National)



Rapporteuse
[Mme Josiane Corneloup](#)
Députée de Saône-et-Loire
(Droite Républicaine)

I. LES LIMITES STATISTIQUES DE LA MESURE DU CHÔMAGE EN FRANCE

1. Une dualité d'indicateurs entre approche statistique (Insee) et administrative (France Travail)

a) Les statistiques du chômage au sens du bureau international du travail : entre comparabilité internationale et appréhension incomplète des réalités de l'emploi

● L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a pour mission de « *recueillir, centraliser, élaborer et diffuser des informations statistiques ainsi que d'effectuer des études économiques et sociales* » (article 1^{er} du décret du 14 juin 1946¹).

Dans l'exercice de ses missions, l'Insee s'inscrit dans le cadre du système statistique de l'Union européenne. À ce titre, il doit se conformer au règlement européen (CE) n° 223/2009, lequel impose le respect des principes relatifs à la **qualité**, la **fiabilité** et la **comparabilité** des données statistiques. Il met ainsi en œuvre les définitions de l'emploi et du chômage du Bureau international du travail (BIT), utilisées par la plupart des instituts nationaux de statistiques dans le monde, et en particulier tous ceux de l'Union européenne.

Ces définitions s'appuient sur une mesure de l'emploi et du chômage, **indépendante des régimes sociaux associés** ou des dispositifs d'indemnisation du chômage propre à chaque pays. Elles permettent des **comparaisons dans le temps et entre pays** et sont considérées comme particulièrement robustes.

Selon le Bureau international du travail (BIT), une personne de 15 ans ou plus est considérée comme **en emploi** si elle a effectué au moins **une heure de travail rémunéré** au cours d'une semaine donnée ou si, même sans avoir effectivement travaillé, elle a un emploi avec lequel elle conserve un lien (congés annuels, congés maladie ou maternité).

À l'inverse, une personne est considérée comme **au chômage**, si elle remplit simultanément les trois conditions suivantes :

- **être sans emploi** au cours d'une semaine donnée ;
- avoir effectué, au cours des quatre semaines précédentes, au moins **une démarche active de recherche d'emploi** (réponse à une offre d'emploi, contact avec France Travail, dépôt d'une candidature spontanée, inscription dans une agence d'intérim) ou avoir trouvé un emploi qui commence dans les trois mois ;
- **être disponible** pour travailler dans les deux semaines à venir.

Au quatrième trimestre 2025, le taux de chômage au sens du BIT s'établissait à **7,9 %**, soit 2,51 millions de personnes.

● En complément **l'Insee produit et publie chaque trimestre des indicateurs plus avancés** sur la situation du marché de l'emploi tels que :

- le taux d'emploi et le taux d'activité par tranche d'âge et par sexe ;

¹ Décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 32 et 33 de la loi de finances du 27 avril 1946 relatifs à l'institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer

- la répartition des personnes en emploi par type de contrats (contrat à durée indéterminée, ou à durée déterminée, intérim, alternance) ;
- le taux d’emploi par durée de travail (temps partiel ou complet) ;
- un indicateur du **sous-emploi** qui concerne les personnes en emploi qui souhaiteraient travailler plus (emploi partiel contraint) ;
- et un indicateur du **halo du chômage** qui regroupe les personnes qui ne sont pas considérées au chômage parce qu’elles ne recherchent pas d’emploi ou ne sont pas disponibles et qui pourtant pourraient entrer dans cette catégorie car elles souhaitent travailler (par exemple les personnes découragées).

● L’ensemble de ces indicateurs sont produits à partir de **l’enquête emploi** qui consiste en un **sondage statistique** réalisé en continu auprès d’environ 20 000 logements représentatifs de la population française.

Les personnes sont interrogées sur leur situation au moyen de questionnaires harmonisés et les données recueillies font l’objet d’une consolidation, permettant d’assurer la comparabilité des indicateurs français avec ceux des autres États membres de l’Union européenne. L’enquête est en outre reconnue « d’intérêt général » et de « qualité statistique », en application de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l’obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. L’enquête emploi est la version française de l’enquête sur les forces de travail (*Labour Force Survey*) produite par Eurostat.

L’Insee réalise cette enquête auprès d’un **large échantillon** représentatif de l’ensemble de la population depuis 1950, et met en œuvre, depuis 1975, les critères définis par le BIT. Chaque trimestre, environ 90 000 personnes sont interrogées. Depuis 2003, l’enquête est réalisée de manière continue, de sorte que les données de l’enquête sont représentatives de l’ensemble de l’année et peuvent être analysées en moyenne trimestrielle ou annuelle. Le taux de chômage et les principaux indicateurs du marché du travail qui en sont issus font l’objet d’une diffusion trimestrielle dans la publication « Informations rapides » de l’Insee, environ **quarante-cinq jours** après la fin de chaque trimestre. Ces résultats sont également publiés chaque année, à compter du mois de mars de l’année suivante.

L’enquête emploi est mise à jour tous les dix ans environ, pour tenir compte des évolutions du marché du travail, mettre en œuvre de nouvelles exigences européennes, ou encore apporter des améliorations méthodologiques. La dernière refonte de l’enquête a eu lieu en 2021, ces changements de méthode restant peu fréquents. Dans ce cas des rétopolations sont effectuées pour permettre les comparaisons dans le temps des données.

● **Plusieurs limites ont été relevées sans remettre en cause la fiabilité et la robustesse de ces statistiques**

La réactivité face aux chocs conjoncturels

L’enquête est trimestrielle avec un renouvellement partiel de l’échantillon tous les trois mois. Il n’existe ainsi pas de version infra-trimestrielle de cette publication contrairement à ce qui existe au Royaume-Uni ou aux États-Unis, où la publication est mensuelle selon un calendrier préétabli². Cette méthode retarde les analyses conjoncturelles face à des chocs économiques. Le délai de publication – quarante-cinq jours environ après la fin du trimestre – constitue un

² Enquête mensuelle lissée de l’*Office for National Statistics* pour le Royaume-Uni, fondée sur des moyennes glissantes sur trois mois, et enquête mensuelle brute du *Bureau of Labor Statistics* pour les États-Unis.

frein supplémentaire pour l'analyse des tendances récentes même si elle permet une plus grande robustesse sur le plan statistique (moins de révisions a posteriori que dans les deux pays précités).

L'aléa d'échantillonnage et de non-réponse

Comme il s'agit d'un sondage, les résultats sont soumis à un **aléa d'échantillonnage** qui génère une marge d'erreur estimée à environ **0,3 point** par trimestre selon l'Insee.

Pour limiter l'aléa d'échantillonnage, l'Insee procède à un **calibrage des données**.

Les catégories de population au sein de l'échantillon sont pondérées par des coefficients de manière à reproduire le plus fidèlement possible la situation de la population française dans son ensemble. En 2021, avec l'adoption du nouveau règlement-cadre européen sur les statistiques sociales européennes intégrées³ (IESS – *Integrated European Social Statistics*), l'enquête emploi a fait l'objet d'une refonte des critères de pondération. L'Insee utilise, depuis cette date, des données administratives et fiscales fines issues du fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli), qui contient des données sur les revenus et la structure des ménages, le statut d'activité et les caractéristiques du logement.

Les mêmes ménages sont en outre interrogés sur six trimestres glissants, ce qui permet de lisser les évolutions conjoncturelles de situation.

Malgré ces retraitements et la refonte de 2021, il existe toujours un biais d'échantillonnage. L'analyse porte sur des logements « ordinaires » et sous-représente donc les **situations plus atypiques** et plus précaires, notamment celle des jeunes actifs mobiles, des personnes sans domicile fixe et des personnes en foyers collectifs ; il existe également un biais de « non-réponse » pour les personnes en emploi précaire ou les chômeurs découragés, qui, de manière générale, ont tendance à moins répondre aux sondages.

Les définitions sur lesquelles s'appuie l'Insee sont statiques

Le **chômage au sens du Bureau international du travail** mesure de façon harmonisée la privation d'emploi et constitue un repère solide pour l'analyse conjoncturelle et les comparaisons internationales. Toutefois, il ne rend pas compte des situations d'emploi insuffisant (emplois précaires ou instables). Le **halo du chômage** élargit cette lecture en identifiant les personnes proches du chômage sans répondre strictement aux critères notamment parce qu'elles ne sont pas en recherche active d'emploi, tandis que la mesure du **sous-emploi** met en lumière les travailleurs en emploi mais dont la durée travaillée est contrainte. Ces deux indicateurs sont donc bien complémentaires à la mesure du chômage. Ils sont mesurés, avec le même degré de fiabilité, par l'enquête emploi.

Ces trois notions permettent ensemble de décrire un **continuum** allant du chômage strict aux formes d'emploi contraint. Elles révèlent toutefois plusieurs limites structurelles :

– le **sous-emploi regroupe des situations très hétérogènes**, ce qui peut réduire la lisibilité d'un indicateur unique pour les décrire : temps partiel subi, chômage partiel, missions écourtées, auto-entreprenariat et emploi de plateforme ;

³ Règlement (UE) n° 2019/1700 du Parlement européen et du Conseil du 10 octobre 2019 établissant un cadre commun pour des statistiques européennes relatives aux personnes et aux ménages fondées sur des données au niveau individuel collectées à partir d'échantillons.

– de même, le **halo du chômage** recouvre plusieurs profils très différents : travailleurs découragés, personnes en formation, présentant des problèmes de santé, ou subissant des contraintes familiales.

Cette approche ne permet pas en outre d’appréhender les **flux** entre emploi, emploi précaire et chômage : par exemple l’enchaînement de contrats courts inférieurs à trois mois n’est pas répertorié ; cela peut conduire à une surestimation de l’emploi stable et une sous-estimation des situations de précarité.

Proposition n° 1. Publier des données désagrégées et territorialisées du sous-emploi et du halo du chômage, en distinguant plus clairement ses composantes (temps partiel contraint, activité partielle, non recherche malgré disponibilité) pour améliorer le diagnostic et mieux appréhender la précarité cachée ; **mieux articuler les trois indicateurs** issus de l’enquête emploi (chômage, halo, sous-emploi) afin de donner une lecture plus intégrée des situations intermédiaires et **des flux** les affectant (entrées et sorties).

b) Le taux chômage publié mensuellement par France Travail : un suivi administratif qui ne cible pas assez les publics prioritaires

● **France Travail** publie chaque mois des statistiques du marché du travail (STMT) qui portent sur les demandeurs d’emploi **inscrits et relève donc d’un suivi administratif du chômage**.

Ces données sont disponibles tous les mois, avec une fréquence plus grande que les chiffres publiés par l’Insee. Elles permettent en outre un **détail géographique** très fin. Elles sont constituées à partir d’extractions des fichiers opérationnels de France Travail relatifs au nombre de demandeurs d’emploi inscrits en fin de mois (DEFM), ce qui rend les données sensibles aux changements de règles administratives ou procédurales. La production de cette source statistique est conforme aux missions de France Travail qui visent à « *recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l’État et de l’organisme gestionnaire du régime d’assurance chômage les données administratives relatives au marché du travail* », telle qu’inscrite dans la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 de modernisation du service public de l’emploi.

● Les demandeurs d’emploi sont regroupés selon différentes **catégories⁴ qui permettent de classer les demandeurs d’emploi selon leur situation vis-à-vis de France Travail** ; elles portent notamment sur :

– la **situation** vis-à-vis de l’emploi (avec ou sans emploi au cours du mois, et le cas échéant nombre d’heures travaillées) ;

– la **disponibilité** pour occuper un emploi (immédiatement disponible ou non) ;

– la **nature de l’emploi recherché** (emploi à plein temps ou à temps partiel et contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée ou temporaire, saisonnier, mission d’intérim) ;

– l’obligation ou non de justifier de l’accomplissement d’**actes positifs et répétés de recherche d’emploi** (article L. 5411-6 du code du travail) ;

⁴ Ces catégories sont définies par l’arrêté du 5 février 1992 complété par l’arrêté du 5 mai 1995 et par l’arrêté du 30 décembre 2024.

– le fait de rencontrer des **difficultés** faisant obstacle à la recherche d’emploi ;

– le bénéficiaire ou la demande de **revenu de solidarité active** (RSA) en attente, et dans le cas des demandeurs ou bénéficiaires du RSA le fait d’avoir ou pas été orienté dans un parcours d’accompagnement.

● Les indicateurs issus de l’inscription à France Travail – distribués en catégories A, B, C, D, E, F et G – reposent ainsi sur des données administratives. Ils reflètent avant tout des **comportements d’inscription**, ainsi que les **règles d’indemnisation** et d’accompagnement en vigueur. Les inscrits à France Travail sont classés dans sept catégories statistiques, établies sur la base de recommandations de groupes de travail du Conseil national de l’information statistique (Cnis) :

- catégorie A : personnes tenues de rechercher un emploi, sans emploi au cours du mois.
- catégorie B : personnes tenues de rechercher un emploi, ayant exercé une activité réduite courte (de 78 heures ou moins au cours du mois) ;
- catégorie C : personnes tenues de rechercher un emploi, ayant exercé une activité réduite longue (de plus de 78 heures au cours du mois) ;
- catégorie D : personnes sans emploi, non immédiatement disponibles, et à la recherche d’un emploi. Elles peuvent être en stage ou formation, en maladie, en contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ;
- catégorie E : personnes en emploi (bénéficiaires de contrats aidés, créateurs d’entreprise...);
- catégorie F : personnes en parcours social ;
- catégorie G : personnes en attente d’orientation.

Ils couvrent une **réalité différente** de celle de l’Insee : les inscrits peuvent être en emploi (catégories B ou C), en formation (catégorie D) ou déjà en activité (catégorie E). Les catégories F et G, créées en 2025 suite à l’adoption de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, concernent les allocataires du revenu de solidarité active et les jeunes suivis en missions locales inscrits d’office à compter du 1^{er} janvier 2025.

Il s’agit de données exhaustives, et donc **sans la marge d’erreur** qu’on peut trouver dans une enquête sur échantillon. Par ailleurs, du fait de cette exhaustivité, les statistiques sur les inscrits à France Travail sont les seules pouvant délivrer de l’information sur le marché du travail à des **mailles géographiques infranationales**, de la région à la zone d’emploi ou la commune ; ces données sont disponibles sur un tableau de bord partagé mis à disposition en ligne sur le site de France Travail.

En revanche, les changements de règles opérationnelles relatives à l’inscription des demandeurs d’emploi ont une **influence notable** sur ces statistiques. En 2025, deux évolutions ont eu un effet important. D’une part, depuis le mois de janvier 2025, l’**inscription automatique** sur les listes de France Travail des bénéficiaires du revenu de solidarité active et des jeunes engagés dans un parcours d’accompagnement par les missions locales a entraîné une augmentation mécanique du nombre d’inscrits. D’autre part, la mise en œuvre, à compter de juin, du nouveau **régime de sanctions** prévoyant des suspensions ou suppressions d’indemnisation, mais moins de radiations, a conduit à réduire les sorties des listes et donc également à augmenter le nombre d’inscrits. Afin de permettre une lecture plus fidèle de

l'évolution du nombre d'inscrits indépendamment de ces changements, France Travail publie, depuis le début de l'année 2025, une série complémentaire qui exclut les bénéficiaires du RSA et les jeunes suivis en missions locales, ainsi qu'une estimation de l'évolution de cette série hors impact de l'évolution du régime de sanctions.

En moyenne au quatrième trimestre 2025, en France hors Mayotte, le nombre d'inscrits à France Travail qui ne sont ni en attente d'orientation ni en parcours social s'établit à **6,49 millions de personnes** (catégories A, B, C, D et E), soit un chiffre près de **2,5 fois supérieur** à celui publié par l'Insee.

● **Les publications de France Travail présentent également des limites structurelles persistantes concernant la couverture de certaines populations précaires.**

Sont exclus du suivi les **non-inscrits**, notamment les **jeunes de 18 à 25 ans** ne bénéficiant pas de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)⁵ ou du RSA⁶ et qui ne sont pas suivis par les missions locales. Même inscrit *via* une mission locale, un jeune bascule souvent en catégorie D (non tenu à la recherche active) ou E (inactif suivi) et se trouve ainsi dilué dans la masse des 2,2 millions de personnes de ces catégories.

Pour produire ses statistiques, France Travail utilise actuellement le fichier national des allocataires (FNA), qui retrace l'historique de toutes les personnes inscrites comme demandeur d'emploi et de tous les bénéficiaires d'une allocation versée ou d'une aide accordée par France Travail. Un certain recul est cependant nécessaire pour connaître, de façon exhaustive, la population indemnisée à un moment donné. En effet, chaque mois, le fichier continue de s'enrichir sur les périodes passées. Il faut un **recul d'environ six mois** pour obtenir l'exhaustivité en raison des délais de traitement des dossiers ou de dépôts tardifs des demandes d'allocation.

Il convient de noter que l'ensemble des indicateurs actuels ont du mal à couvrir de manière adéquate **l'activité indépendante** : activité non salariée, création d'entreprise, freelance. L'essor des plateformes crée ainsi un angle mort statistique : ces indépendants disparaissent de statistiques de France Travail dès lors qu'ils déclarent des revenus visibles, masquant ainsi la précarité de certains d'entre eux liée à des revenus irréguliers, et à la forte rotation vers le chômage.

À l'inverse, l'anticipation des situations de chômage reste lacunaire, alors même qu'une meilleure prise en compte de ces populations permettrait de déclencher un accompagnement avant même le passage par le chômage. En Allemagne, une partie significative des demandeurs d'emploi est identifiée dès qu'une perte d'emploi possible est signalée : les entreprises prévoyant de licencier ont notamment l'obligation de le déclarer à l'agence nationale pour l'emploi, et les personnes en contrats à durée déterminée ont l'obligation de s'inscrire trois mois avant la fin de leur contrat. Les agences locales d'emploi ont ainsi une **capacité à agir en amont de la perte d'emploi**. Le taux d'évitement du chômage est un des indicateurs de succès des agences en charge de personnes bénéficiant de l'assurance chômage. Cet indicateur estime le nombre de personnes ayant quitté un emploi puis ayant retrouvé un nouvel emploi sans période de chômage. Il représente 10 % de l'indice de performance des agences locales⁷.

5 Pour bénéficier de l'ARE, il faut avoir travaillé 130 jours.

6 Pour bénéficier du RSA jeune, il faut avoir exercé une activité à temps plein pendant deux ans dans les trois dernières années.

7 Source : rapport de l'Inspection générale des finances relatif à la comparaison des services publics de l'emploi de différents pays européens, février 2023

Proposition n° 2. Clarifier les catégories administratives de demandeurs d'emploi souvent peu lisibles pour les usagers et **mieux catégoriser certaines populations fragiles** (jeunes de 15 à 29 ans, allocataires du revenu de solidarité active et indépendants des plateformes) afin d'assurer un suivi plus précis de leurs parcours par France Travail. Introduire dans ce suivi, le **concept d'évitement du chômage** pour les populations les plus insérées sur le marché de l'emploi.

c) Une absence d'intégration entre sources limitant la vision d'ensemble du marché du travail

Les données de France Travail, de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) sont en outre encore **trop cloisonnées**. Depuis 2020, un projet de rapprochement de données statistiques existe mais dont la portée reste limitée dans le temps.

Le **projet MiDAS (minima sociaux, droits d'assurance chômage et parcours salariés)** est un appariement pour la recherche et les études, piloté par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) en collaboration avec France Travail et la Cnaf, permettant de reconstituer les trajectoires professionnelles des allocataires de l'assurance chômage et des minima sociaux.

Pour réaliser cet appariement, MiDAS croise trois sources de données :

- les contrats salariés (**Acoss**) ;
- l'indemnisation des demandeurs d'emploi (**France Travail**) ;
- et les bénéficiaires de minima sociaux : revenu de solidarité active, prime d'activité, allocation aux adultes handicapés (**Cnaf**).

Deux appariements par an ont été réalisés de 2017 à 2023. Depuis cette date, un appariement a lieu chaque année. La base finale comprendra l'ensemble des données de 2017 à 2025. Cet appariement permet de développer une **approche plus fine des trajectoires** : il permet par exemple de suivre le retour à l'emploi après une période d'allocation, d'identifier les motifs d'une sortie d'indemnisation, d'appréhender les « trappes à inactivité ». L'appariement plus régulier des données de France Travail sur les catégories A, B et C avec celles de l'Acoss permettrait par exemple de mieux appréhender les retours à l'emploi en les distinguant des radiations administratives : la Dares dans ses publications procède d'ores et déjà à cet appariement dans ses études thématiques annuelles⁸.

Proposition n° 3. Améliorer l'articulation entre les statistiques de l'Insee et les données de France Travail via un appariement régulier des fichiers, pour une vision intégrée du marché du travail. Pérenniser les appariements effectués via MiDAS et étudier la possibilité de **croiser mensuellement les fichiers administratifs de France Travail avec les données de l'Acoss et de la Cnaf** pour mesurer plus précisément le délai de retour à l'emploi, le taux de placement par type d'accompagnement et le taux de précarité des demandeurs d'emploi.

2) Des zones grises importantes qui freinent la compréhension de la réalité du non-emploi

Les auditions ont mis en évidence que la France présente, sur la période 2020-2025, des résultats structurellement dégradés au regard de ses partenaires européens, tant en matière de

⁸ Par exemple, l'étude relative à l'indemnisation des inscrits à France Travail en 2024, publiée en février 2026.

taux de chômage que de taux d'emploi. **Le taux de chômage s'est maintenu** entre 7 % et 8 % sur cette période, alors que des évolutions plus favorables ont été enregistrées dans des pays comparables : l'Italie est passée sous le seuil des 6 %, soit une réduction de 4 points depuis 2020 ; en Espagne, le taux est inférieur à 10 %, soit une baisse de près de 6 points depuis 2020 ; en Allemagne, le taux est de 3,7 % et il atteint 5,8 % en moyenne dans la zone euro.

Parallèlement, et c'est le deuxième point d'attention soulevé lors des auditions, **le taux d'emploi reste plus faible** que chez nos voisins européens, notamment chez les moins de 25 ans et chez les seniors. Il est de 68,5 % pour l'ensemble de la population (contre 70,5 % dans la zone euro) et de 34,4 % pour les 15-24 ans contre 36,5 % dans la zone euro. Les jeunes entrent plus tardivement sur le marché du travail (études plus longues, insertion lente), et ils sont plus exposés à la précarité et aux difficultés d'insertion (contrats courts, alternance, stages). Le taux d'emploi des seniors est également plus faible que celui de la zone euro (60,3 % contre 65,3 % dans la zone euro).

Ces écarts ne sauraient toutefois être pleinement appréhendés, ni *a fortiori* corrigés, sans que soit préalablement résolue **la question de la cohérence et de l'adaptation des outils de mesure**. Il existe en effet un écart persistant et croissant entre le suivi administratif réalisé par France Travail et celui réalisé par l'Insee selon la méthodologie du BIT. Au quatrième trimestre 2025, on comptait 3,3 millions de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail en catégorie A tandis que l'Insee recensait 2,5 millions de chômeurs au sens du BIT. Cet écart de près de 800 000 personnes a plus que doublé au cours des dernières années : il était, par exemple, d'environ 300 000 personnes en 2013.

Cette discordance traduit des périmètres de mesure hétérogènes qui conduit à une sous-identification de certaines composantes du non-emploi. **Les auditions ont ainsi révélé quatre zones imparfaitement analysées du fait du suivi statistique.**

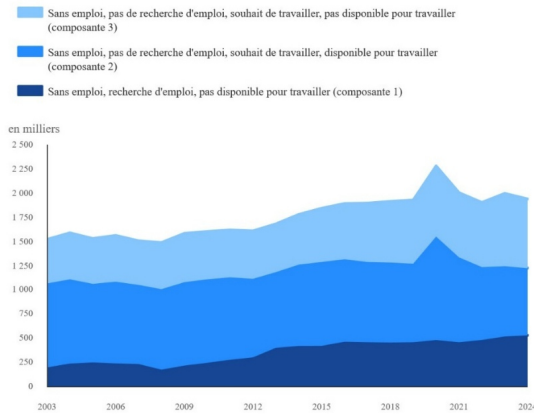
a) Le « halo du chômage » constitue une zone grise considérable

L'Insee a formalisé en 2014 la notion de halo du chômage, qui désigne les individus se trouvant dans une situation intermédiaire entre emploi et chômage. Ce halo comprend trois catégories principales d'individus :

- les personnes souhaitant un emploi mais non disponibles immédiatement (en raison d'une formation, d'une garde d'enfants, d'une maladie) ;
- les personnes disponibles mais n'ayant pas effectué les démarches actives de recherche d'emploi au cours de la période de référence ;
- et les personnes découragées, qui ont renoncé à chercher un emploi. Cette dernière catégorie mérite une attention particulière : il constitue un signal d'alarme sur l'efficacité perçue des dispositifs d'accompagnement au retour à l'emploi.

Au troisième trimestre 2025, le halo du chômage représentait environ **1,9 million de personnes**, réparties en trois composantes : 527 000 ayant cherché un emploi sans être disponibles, 696 000 disponibles mais sans recherche et 716 000 souhaitant travailler sans recherche ni disponibilité immédiate. Cela représente environ 4,5 % des personnes de 15 à 64 ans en France. Les personnes relevant du halo autour du chômage ont un profil proche de celui des chômeurs : elles ont en commun d'être plus jeunes et moins diplômées que la moyenne de la population. Le halo est toutefois nettement plus féminin (56,6 % de femmes dans le halo, contre 48 % parmi les chômeurs) et moins diplômé (34,2 % ont au plus le brevet, contre 23,8 % des chômeurs).

Nombre de personnes appartenant au halo autour du chômage de 2003 à 2024



Source : Insee, *Emploi, chômage et revenus du travail*, édition 2025.

Le halo du chômage est absent des statistiques administratives de France Travail sur les demandeurs d'emploi inscrits. Si certaines personnes peuvent être dans ses fichiers, elles ne sont pas identifiées en tant que telle. Les personnes du halo qui ne sont pas dans une démarche proactive de recherche d'emploi, et ne sont pas inscrites auprès de France Travail sont ainsi exclues des statistiques administratives.

b) Le sous-emploi : la face cachée du travail précaire

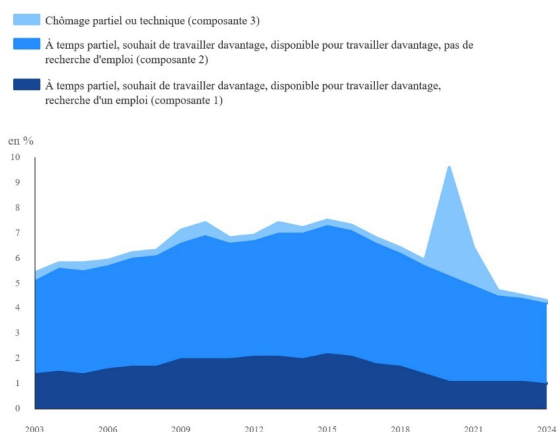
Parallèlement au halo, la notion de sous-emploi désigne des personnes qui travaillent à temps partiel tout en souhaitant travailler davantage et en étant disponibles pour le faire (temps partiels subis). L'Insee recense également dans cette catégorie, les personnes en situation de chômage partiel. Au sens du BIT, ces individus sont considérés comme « occupés » ce qui aboutit à une sous-estimation manifeste des difficultés d'insertion dans l'emploi durable. En 2024, 1,2 million de personnes sont en situation de sous-emploi, soit 4,3 % des personnes en emploi. Le sous-emploi inclut des personnes à temps partiel, souhaitant travailler davantage, disponibles pour le faire et recherchant un emploi (composante 1) ou n'en recherchant pas (composante 2), mais aussi des personnes se déclarant au chômage partiel ou technique (composante 3). Le sous-emploi concerne beaucoup plus les femmes que les hommes (en 2024, 69,4 % des personnes en sous-emploi sont des femmes, alors qu'elles représentent 48,9 % des personnes en emploi). Il est par ailleurs plus fréquent parmi les personnes moins diplômées ou occupant un emploi peu qualifié.

Les données issues d'une enquête publiée par l'Unedic en 2018⁹ permettent d'établir que le recours au cumul emploi-allocation ne correspond, pour une large majorité des bénéficiaires concernés, ni à un choix délibéré, ni à une stratégie d'optimisation mais bien à une situation de sous-emploi subi. Parmi les allocataires qui ont une activité réduite, 6 personnes sur 10 ont travaillé moins de 150 heures au cours des mois de référence, et deux tiers d'entre eux déclaraient avoir souhaité travailler davantage. Les obstacles invoqués relèvent de deux

⁹ Les allocataires qui travaillent, volet 2. Résultats de l'enquête 2018 de l'Unedic (mai 2019).

ordres distincts : d'une part, des contraintes inhérentes à l'organisation du travail tels que des horaires discontinus, des temps de transports importants, un volume horaire dépendant de l'employeur ; d'autre part, soit des contraintes personnelles rendant impossible un accroissement du temps de travail, telles que la garde d'enfants, ou l'état de santé. Il résulte de ces éléments que trois quarts des allocataires travaillant moins de 150 heures par mois se trouvaient dans une situation de temps partiel réellement « subi » ou « contraint », seule une minorité des allocataires faisant état d'arbitrages personnels ou financiers volontaires. Cette enquête met également en lumière que le temps partiel contraint est essentiellement occupé par des allocataires employés dans des contrats courts ou des emplois aux horaires discontinus.

Part de personnes en situation de sous-emploi parmi les personnes en emploi de 2003 à 2024



Source : Insee, *Emploi, chômage et revenus du travail*, édition 2025.

Le sous-emploi est **partiellement visible dans les données de France Travail** via l'activité réduite (inscrite en catégories B et C), mais il est principalement mesuré par l'Insee car il concerne des personnes déjà en emploi et souvent hors du champ des inscrits au service public de l'emploi.

c) La problématique des contrats courts et de la fragmentation de l'emploi

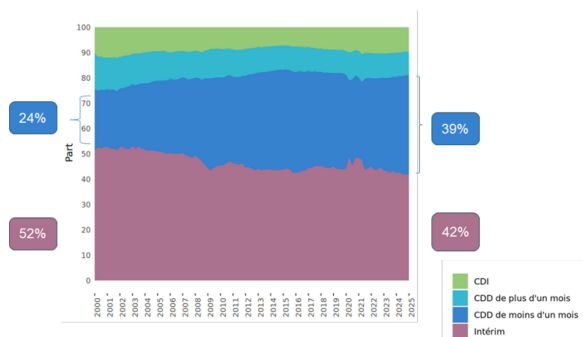
La multiplication des contrats courts, contrats à durée déterminée (CDD) de moins d'un mois, contrats d'intérim, contrats de mission, et plus récemment des emplois de plateforme, constitue l'un des défis méthodologiques majeurs de la statistique du chômage. Ces formes d'emploi brouillent en effet la frontière entre emploi et chômage, créant un continuum dans lequel les individus alternent rapidement entre périodes travaillées et non travaillées.

Le recours aux contrats courts peut prendre différentes formes (contrats à durée déterminée « classique », contrats à durée déterminée d'usage, contrats d'intérim) et répondre à des besoins variés et des objectifs multiples. Entre 2000 et 2025, les données montrent une **intensification des parcours professionnels discontinus**, principalement sous l'effet de la montée structurelle des contrats courts (CDD de moins d'un mois), et d'une **progression en flux de la part des CDD dans les embauches : ceux-ci représentent plus de 80 % des nouvelles**

embauches en 2025. Par ailleurs, l'Unedic note que le phénomène de réembauche et de relations suivies avec un employeur est très fréquent, surtout pour les contrats les plus courts.

La progression de l'activité réduite constitue donc un indicateur intéressant, qui ne doit pas être occulté. En effet, elle traduit une évolution du marché du travail. L'oublier revient à s'empêcher de se demander si France Travail peut continuer à fonctionner de la même façon dans un système faisant appel à davantage de flexibilité, d'emplois courts et où il existe un nombre important de personnes enchaînant des emplois courts et qui ne sont peut-être plus dans la même logique d'un contrat à durée indéterminée à temps plein.

Répartition des embauches selon le type de contrat entre 2000 et 2025



Sources : Urssaf Caisse nationale, DPAE, (dernier point = T1 2025) ; Clares, données sur les missions d'intérim
Champ : France entière hors Mayotte, hors agriculture

Source : Insee, *Emploi, chômage et revenus du travail*, édition 2025.

d) Les Neet : un phénomène dont la persistance chez les 15-29 ans interpelle

Les Neet (*not in employment, education or training* – personnes ni en emploi, ni en études, ni en formation) représentent un défi majeur : au troisième trimestre 2025, ils représentaient **12,9 %** des jeunes de 15 à 29 ans soit **1,4 million de personnes**. Cette catégorie recouvre des situations diverses, plus ou moins transitoires, parfois marquées par des difficultés d'insertion sur le marché du travail. En 2021, **45 %** des Neet, soit 5,8 % des jeunes de 15 à 29 ans, **sont au chômage** au sens du BIT : sans emploi, ils sont disponibles pour travailler et recherchent activement un emploi. En outre, **24 % appartiennent au halo** autour du chômage : sans emploi, ils souhaitent travailler sans toutefois avoir entrepris de démarches ou sans être disponibles. Enfin, **31 % déclarent qu'ils ne souhaitent actuellement pas travailler** ; ils sont inactifs hors halo, ni en études, ni en formation¹⁰. Parmi les Neet, près de 40 % sont « invisibles », c'est-à-dire non accompagnés par le service public de l'emploi ou tout autre organisme d'insertion. Ces jeunes n'apparaissent ni dans les statistiques de France Travail (non inscrits), ni dans celle des missions locales, et ne sont saisis par l'enquête emploi de l'Insee qu'en tant que stock agrégé, sans que leur trajectoire puisse être reconstituée. Ces jeunes dits « invisibles » ne font ainsi l'objet d'aucun suivi et ne sont saisis statistiquement que de manière résiduelle, sans que leurs besoins, leurs freins, ou leurs trajectoires puissent alimenter la conception de politiques de retour à l'emploi ou à la formation ciblées.

¹⁰ Source : Insee, Focus de l'enquête emploi publié en 2025.

Proposition n° 4. Passer d'une **logique de stock à une logique de suivi des trajectoires individuelles** en construisant des panels longitudinaux (suivi des individus dans le temps. Produire des **indicateurs dynamiques** pour mesurer le nombre de transitions (emploi/chômage), la durée en emploi stable, la part du temps passé en contrats courts et rendre visible des profils de trajectoires à partir de ces données longitudinales : trajectoires stables, trajectoires précaires ou exclusion durable (incluant les Neet).

Les limites méthodologiques et structurelles relevées au cours de la mission influent en outre directement sur le ciblage, la performance et la cohérence des politiques publiques de l'emploi.

II. DES PROGRÈS RÉELS, MAIS PARTIELLEMENT EFFICACES, DANS LE PILOTAGE ET LA TRANSPARENCE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

A. Des avancées notables dans la coordination et le suivi des publics éloignés de l'emploi

a) L'extension du périmètre de suivi de France Travail aux allocataires du RSA et aux jeunes accompagnés dans les missions locales

La loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 relative au plein emploi a créé France Travail, remplaçant Pôle emploi avec l'ambition de mieux intégrer le service public de l'emploi, les collectivités et les associations. Elle vise la **création d'un guichet unique** pour les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du RSA, assorti d'un contrat d'engagement prévoyant un accompagnement personnalisé pour les bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, tous les **bénéficiaires du RSA** ainsi que leur conjoint (même si cette personne exerce une activité professionnelle) sont automatiquement et obligatoirement inscrits à France Travail. Pour les nouvelles demandes de RSA réalisées à compter du 1^{er} janvier 2025, l'inscription à France Travail est directement rattachée à la demande d'allocation en ligne auprès de la caisse d'allocations familiales.

De même ; en janvier 2025, environ 200 000 **jeunes suivis en mission locale** via un contrat d'engagement jeune (CEJ) ou en parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) ont été automatiquement inscrits à France Travail, sans démarche de leur part.

Enfin, les **personnes en situation de handicap** accompagnées par Cap emploi sur l'axe « accompagnement vers l'emploi » sont également inscrites, automatiquement à France Travail, sur demande de l'organisme auprès duquel l'accompagnement est sollicité.

Au total, ce sont **près d'un million de personnes** qui ont été intégrées au suivi de France Travail, soit un afflux conséquent d'inscriptions automatiques. Pour absorber ces nouvelles inscriptions deux nouvelles catégories ont été créées : la catégorie G recense tous les nouveaux inscrits en attente d'orientation ; la catégorie F recense les nouveaux inscrits en parcours social. Au dernier trimestre 2025, 812 000 personnes se trouvaient encore en catégorie G et 255 000 en catégorie F. Après l'orientation, suit un entretien pour établir un diagnostic à 360 degrés réalisé par le demandeur d'emploi et l'organisme référent, afin d'identifier le projet professionnel, à l'issue duquel un **contrat d'engagement** est signé, puis la personne est placée dans un parcours d'accompagnement personnalisé. Le délai entre la notification d'orientation et la signature du contrat d'engagement ne doit en principe pas dépasser un mois. Pour toutes les personnes qui se percevaient déjà le RSA au 1^{er} janvier 2025, la loi donne un **délai de deux ans**

pour procéder à l'orientation vers un parcours d'accompagnement. Compte tenu du stock de personnes restant à orienter et de la baisse des effectifs de France Travail décidée en loi de finances pour 2026, il est peu probable que ces délais puissent être tenus. **France Travail estime que l'orientation des 812 000 personnes restant en attente de prise en charge prendra plusieurs mois voire années.**

La loi pour le plein emploi prévoit un **contrat d'engagement unique** pour tous les demandeurs d'emploi. Il a pour objectif d'uniformiser les modalités d'accompagnement et d'agir selon un référentiel partagé. Le contrat d'engagement remplace à terme le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) des demandeurs d'emploi, le contrat d'engagement jeune (CEJ), le parcours contractualisé vers l'emploi (Pacea) et le contrat d'engagement réciproque (CER) des bénéficiaires du RSA. Ce contrat définit :

- les engagements de l'organisme référent ; il s'agit notamment des actions mises en œuvre en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et de levée des freins périphériques à l'emploi. Un référent unique, chargé de l'accompagnement pendant la durée du contrat, est désigné ;

- les engagements de la personne accompagnée, tels que son assiduité et sa participation active aux actions prévues par le plan d'action ; il définit également l'obligation d'au moins 15 heures d'activité par semaine. Cette durée peut être abaissée ou exclue en fonction de la situation de la personne (problèmes de santé, parent isolé sans solution de garde...) et du diagnostic global ;

- un plan d'action, indiquant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle ; il prévoit aussi, en fonction de la situation du demandeur d'emploi, le niveau d'intensité de l'accompagnement requis.

Le contrat d'engagement comporte des actions de formation, d'accompagnement et d'appui. Il n'efface pas la multiplicité des **prestations d'accompagnement** possibles, notamment :

- Activ'Projet : prestation individuelle de huit à douze semaines pour définir ou confirmer un projet professionnel, avec des entretiens individuels, ateliers et une immersion en entreprise ;

- orientation professionnelle spécialisée réalisée par des psychologues ;

- bilan de compétences ;

- Prépa Compétences : parcours de huit à trente-deux jours combinant accompagnement personnalisé et ateliers en groupes pour construire un projet de formation, valoriser ses compétences et se préparer à l'entrée en formation ;

- évaluation de compétences et des capacités professionnelles : mise en situation de 4 à 8 heures chez un prestataire conventionné par France Travail ;

- préparation validation des acquis de l'expérience : préparation à la validation des acquis de l'expérience ;

- programme « valoriser son image professionnelle » : prestation individuelle de quatre à six mois pour les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, confrontés à des problèmes de santé (physiques, mentaux ou psychologiques) faisant obstacle au retour à l'emploi ;

- parcours emploi santé ;

- Activ'Créa pour un projet de création ou de reprise d'activité ;
- contrat de sécurisation professionnelle pour l'accompagnement des licenciés économiques ;
- programme « Boost 50+ » : accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ;
- atelier « Un emploi stable » pour les plus de 50 ans : accompagnement personnalisé pour le retour à l'emploi ;
- Senior 360 ;
- Atouts jeunes.

Au-delà de ces prestations nationales, chaque direction régionale de France Travail déploie ses propres marchés régionaux, ce qui rend la liste complète difficile à établir de manière centralisée. Il n'existe pas, à ce jour, de catalogue public consultable de l'ensemble des prestations d'accompagnement proposées par France Travail, ni d'évaluation centralisée de l'efficacité de ces différents dispositifs. Il résulte de ce qui précède que l'offre de services de France Travail comprend des dispositifs dont l'efficacité demeure difficile à apprécier en l'absence d'une évaluation systématique et consolidée par un organisme de contrôle indépendant de France Travail.

Proposition n° 5. Favoriser la **simplification des dispositifs d'accompagnements multiples** pour réduire les effets de superposition et améliorer la lisibilité pour les bénéficiaires.

Proposition n° 6. Concentrer l'**effort budgétaire sur l'accompagnement personnalisé** et les dispositifs ayant fait preuve d'efficacité plutôt que sur la multiplication des programmes.

La France se singularise également par le **nombre de guichets d'accompagnement des demandeurs d'emploi** : France Travail, missions locales, Cap emploi et les différents services publics pilotés par l'État ou les collectivités locales (maisons de l'emploi, centre communal d'action sociale, etc.). La loi pour le plein emploi a créé une gouvernance territorialisée afin de remédier à cette situation *via* le déploiement de **comités locaux pour l'emploi** qui réunissent services de l'État, les collectivités locales et les missions locales et constituent le **réseau pour l'emploi**. En 2025, 350 comités locaux pour l'emploi sont opérationnels, 125 feuilles de route locales, 18 départementales et 3 régionales ont en outre été adoptées. Mais la Cour des comptes, dans un rapport de février 2026¹¹, relève la juxtaposition entre le « service public de l'emploi » *via* les agences de France Travail et le « réseau pour l'emploi » *via* les comités locaux comme une source de confusion persistante. Elle se positionne en faveur d'une simplification de ces dispositifs.

Proposition n° 7. Renforcer la **gouvernance locale de l'emploi** en rapprochant le service public de l'emploi du réseau pour l'emploi autour de la notion de bassin d'emploi.

b) Le renforcement des accompagnements intensifs et personnalisés : conseillers dédiés, parcours contractualisés, et offre de formation adaptée

¹¹ Rapport de la Cour des comptes relatif à la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi remis à la commission des finances du Sénat en application des dispositions de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, trois parcours d'accompagnement sont mis en place et un nouveau parcours de remobilisation est créé, le parcours de repérage :

– **un parcours à vocation d'insertion professionnelle**, destiné aux demandeurs d'emploi ayant exercé récemment une activité ou disposant d'une formation supérieure, et qui ne rencontrent pas de difficultés ayant des conséquences sur la recherche ou l'exercice d'un emploi ;

– **un parcours à vocation d'insertion socioprofessionnelle**, permettant au demandeur d'emploi de bénéficier d'actions visant à la levée des freins sociaux, concomitamment à un accompagnement vers l'accès ou le retour à l'emploi ;

– **un parcours préalable à vocation d'insertion sociale**, si la personne est sans activité, ne se projette pas immédiatement dans une activité professionnelle et rencontre une ou plusieurs difficultés pouvant être considérées comme faisant obstacle à court et moyen terme à l'accès, à la recherche ou à l'exercice d'un emploi.

Enfin, les personnes les plus éloignées de l'emploi peuvent être remobilisées et accompagnées par des organismes conventionnés. Le parcours proposé est un **accompagnement intensif**, d'une durée de neuf mois qui peut être prolongée jusqu'à douze mois. Les bénéficiaires sont affiliés à la sécurité sociale. Ils peuvent bénéficier de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle sous conditions de ressources. France Travail accompagne environ 665 000 personnes en 2025 de manière intensive avec un ratio de 50 à 60 personnes suivies pour un conseiller. Sur les six départements les plus matures sur ce dispositif, l'organisme constate un recul du nombre de bénéficiaires du RSA et une amélioration sensible du taux d'accès à l'emploi.

La loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026 a prévu une **réduction de 515 équivalents temps plein des effectifs** de France Travail. Cette évolution intervient dans un contexte particulièrement défavorable : la montée en puissance des parcours d'accompagnement intensif et l'élargissement des obligations de prise en charge des allocataires du revenu de solidarité active ont sensiblement accru la charge pesant sur les conseillers. Les rapporteurs estiment que la conjonction de ces deux dynamiques – contraction des moyens humains et extension du périmètre des publics accompagnés – est susceptible de porter le ratio allocataires-conseillers à un **niveau incompatible avec la qualité du suivi individualisé** et l'efficacité de l'insertion des publics visés.

Proposition n° 8. Accroître les **moyens de suivi longitudinal** et de **l'accompagnement personnalisé**, notamment pour les jeunes et les seniors, afin de poursuivre l'effort en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

S'agissant de l'offre de formation et de l'appariement entre cette offre et les besoins du marché du travail, les auditions ont révélé des lacunes persistantes. Dans un rapport publié le 28 janvier 2025, la Cour des comptes dresse un bilan mitigé du **programme d'investissement dans les compétences** déployées à partir de 2018 et doté de 14,6 milliards d'euros de crédits sur cinq ans. La Cour estime que ce programme n'a pas atteint l'objectif initial de « *transformation structurelle et globale* » du système de formation pour bâtir « *une société de compétences* ». Les objectifs sont demeurés imprécis, les dispositifs se sont multipliés sans coordination suffisante. Près de la moitié des crédits du plan ont été mobilisés, selon la Cour des comptes, pour maintenir des dispositifs de droit communs préexistants, sans effets sur le renouvellement de l'offre de formation. En 2024, **480 000 emplois sont ainsi restés vacants**,

alors même que 28 % des entreprises du bâtiment et 12 % des entreprises industrielles ont été contraintes de ralentir leur activité faute de pouvoir recruter suffisamment de personnel. La formation n'est donc pas parvenue à combler ce fossé.

La **fracture territoriale** constitue un autre frein majeur à l'efficacité des politiques de formation : les demandeurs d'emploi ne peuvent accéder aux formations correspondant aux emplois de leur bassin de vie. Ce constat interpelle directement France Travail, dont le rôle en matière de prescription et de financement des formations est pourtant déterminant. Si l'enquête besoins en main-d'œuvre (BMO) conduite annuellement par France Travail offre une cartographie précise des métiers en tension, cette connaissance ne se traduit pas systématiquement dans l'achat de formations adaptées par l'opérateur. La Cour constate un **effet de substitution entre le compte personnel de formation et les formations précédemment dispensées par France Travail**. La multiplication des dispositifs a en outre engendré une « concurrence territoriale » nuisible à une mise en œuvre cohérente. Compte tenu de ces éléments, la Cour souligne qu'elle n'a pas pu constater une amélioration de l'emploi liée directement à la mise en œuvre du programme d'investissement dans les compétences.

Pour remédier à ces dysfonctionnements, il apparaît nécessaire de renforcer l'articulation entre la politique de formation et la politique de l'emploi en confiant à France Travail un rôle de pilotage à l'échelle des bassins d'emploi.

Proposition n° 9. Mieux articuler les politiques de formation et d'emploi en orientant les formations vers les besoins identifiés des branches et des territoires.

B. Une efficacité limitée face à des coûts croissants pour les finances publiques

a) Un effort budgétaire qui n'a pas permis de réduire la fracture territoriale

La montée en puissance des dispositifs d'accompagnement, la formation et le suivi renforcé induisent des coûts budgétaires importants. Selon la Dares, les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail représentaient **190,1 milliards d'euros en 2023**, répartis comme suit :

Politiques en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2023 : 190,1 milliards d'euros

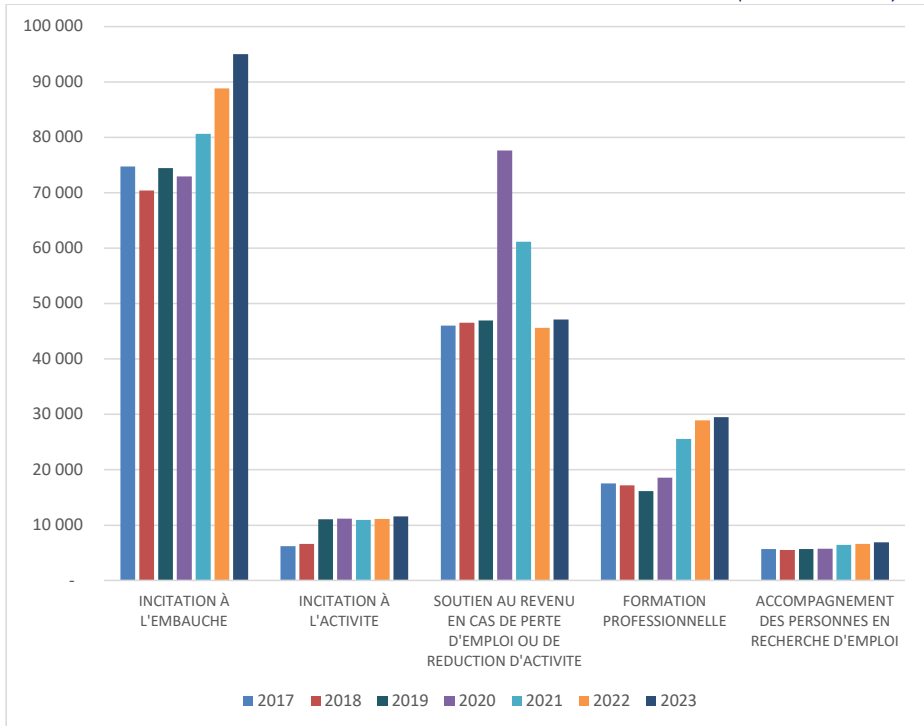
Pour inciter à l'embauche	Pour soutenir le revenu	Pour former	Pour inciter à l'activité
95 milliards d'euros (50 % des dépenses) <ul style="list-style-type: none"> Allègements de cotisations Aides sectorielles et géographiques Contrats aidés 	47,1 milliards d'euros (25 % des dépenses) <ul style="list-style-type: none"> Activité partielle Allocation chômage 	29,5 milliards d'euros (16 % des dépenses) <ul style="list-style-type: none"> Alternance Contributions légales des entreprises Formation des Régions et de France Travail 	11,6 milliards d'euros (6 % des dépenses) <ul style="list-style-type: none"> Prime d'activité Aide à la création ou à la reprise d'entreprises
Pour accompagner (France Travail) : 6,9 milliards d'euros (4% des dépenses)			

Source : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, avril 2025.

Ces dépenses ont augmenté de 9 % hors inflation depuis 2017 mais de manière très inégale selon les postes : alors que les **dépenses d'incitation à l'embauche ont augmenté de près de 20 milliards d'euros** entre 2017 et 2023, et les **dépenses de formation de près de 12 milliards d'euros**, les crédits en faveur du **soutien au revenu** en cas de perte d'emploi n'ont augmenté que de 1 milliard et **l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi** (France Travail) de 1,2 milliard d'euros sur la même période.

Dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail de 2017 à 2023

(en millions d'euros)



Selon la Cour des comptes, **la politique de l'emploi demeure insuffisamment territorialisée**¹² ; les crédits déconcentrés (4,7 milliards d'euros en 2024) financent avant tout des dispositifs conçus à l'échelon national, avec des « *objectifs généraux et peu orientés vers la réduction des disparités territoriales* ». Le volet territorialisé reste marginal, et se concentre surtout sur le volet régional du programme d'investissement dans les compétences (5,9 milliards d'euros sur la période 2019-2024). Pourtant les **dispositifs spécifiquement locaux** comme les territoires zéro chômeur de longue durée montrent des résultats encourageants : le taux d'emploi des personnes suivies à vingt-quatre mois augmente sensiblement, la qualité de l'emploi et le revenu des salariés accompagnés s'améliorent. La loi plein emploi a en outre permis une dynamique partenariale entre acteurs locaux avec la création de **350 comités locaux pour l'emploi**, opérationnels à fin 2025. La Cour soulève cependant plusieurs points de vigilance,

¹² Cour des comptes, rapport public annuel 2026.

notamment concernant les incertitudes sur le financement des actions prioritaires compte tenu des contraintes budgétaires.

Proposition n° 8. Renforcer l'évaluation territorialisée des politiques de l'emploi, avec des indicateurs locaux différenciés en lien avec les objectifs définis au niveau des bassins d'emploi. **Accélérer la mise en place de feuilles de route locales** et des conférences locales des financeurs pour sécuriser l'allocation des ressources et accompagner la montée en puissance des comités locaux pour l'emploi.

b) Le déficit de l'Unedic et la soutenabilité du régime d'assurance chômage en question

Le financement de l'Unedic repose sur un modèle historiquement assurantiel, qui est aujourd'hui sous contrainte du fait d'une implication croissante de l'État. Ses recettes atteignent environ 45,2 milliards d'euros en 2025, provenant majoritairement des cotisations patronales (taux de 4 % sur les salaires), auxquelles s'ajoutent des ressources fiscales substitutives comme la contribution sociale généralisée. En parallèle, ses dépenses s'élèvent à environ 45,3 milliards d'euros, dont près de 37 milliards pour les allocations chômage, mais aussi pour des missions annexes comme la participation au financement des actions de France Travail (environ 5 milliards d'euros par an). Comme souligné lors des auditions, malgré un quasi-équilibre des comptes en 2025 (-0,1 milliard d'euros), le régime devrait **redevenir déficitaire en 2026** (-2,1 milliards d'euros), principalement **sous l'effet de prélèvements opérés par l'État**.

Cette contrainte financière fragilise l'Unedic, qui est d'ores et déjà endettée à hauteur de 60 milliards d'euros notamment du fait de la crise sanitaire. Ce déficit, comme l'a relevé l'Unedic au cours de son audition, est fortement entretenu par les prélèvements opérés par l'État. En effet, alors même que le régime revenait à l'équilibre, l'État a opéré des ponctions croissantes sur ses ressources : 2 milliards d'euros en 2023, 2,6 milliards d'euros en 2024, 3,35 milliards d'euros en 2025 et 4,1 milliards d'euros en 2026 soit plus de **12 milliards d'euros cumulés** entre 2023 et 2026. Sans ces ponctions, l'Unedic serait excédentaire en 2026 de 2 milliards d'euros, ce qui lui permettrait d'amorcer un désendettement effectif. À l'inverse, ces transferts vers le budget de l'État, notamment pour financer les politiques de l'emploi et France Travail, maintiennent artificiellement le régime en déficit et empêchent la réduction de sa dette. Cette évolution est un **enjeu central de soutenabilité et d'autonomie du régime** dans un contexte de remontée des taux d'intérêt.

Proposition n° 10. Assurer la soutenabilité financière du système d'indemnisation via un pilotage de la dette de l'Unedic **contractualisé sur trois ans** et concerté entre les partenaires sociaux et l'État.

c) Vers une meilleure prise en compte des externalités négatives du chômage : santé, logement, cohésion sociale, perte de capital humain

Le chômage génère des **externalités négatives multiples** et documentées sur la santé, le logement, la cohésion sociale et le capital humain. Dans la durée, le chômage est associé à une hausse significative des événements cardiovasculaires et de la mortalité toutes causes confondues : le Conseil économique, social et environnemental a publié une étude sur l'impact du chômage en 2016 qui montre que le risque d'accident cardiovasculaire et d'infarctus est

augmenté de 80 % pour les chômeurs au regard des actifs¹³. De surcroît, la relation entre chômage et santé, comme l'ont souligné M. Dominique Gelpe et Mme Dominique Lhuillier lors de leur audition, est « bidirectionnelle » : une part substantielle des entrées au chômage résulte elle-même d'une santé préalablement fragilisée par les conditions de travail. Le taux de chômage des personnes reconnues comme travailleurs handicapés atteignait par exemple 12 % en 2025, soit près du double de celui de la population générale. La relation entre chômage et santé constitue une « dynamique cumulative et réciproque » dont les effets se déploient sur le temps long. Les rapports d'évaluation de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » publiés par la Dares¹⁴ font également état des coûts « collectifs » associés à la privation d'emploi, notamment les dépenses sociales liées à la lutte contre l'exclusion, à la délinquance, à une moindre réussite scolaire des enfants et à des difficultés familiales pouvant aller jusqu'au placement des enfants. Ces externalités sont toutefois **difficilement quantifiables et ne sont ni évaluées, ni prises en compte dans l'accompagnement** déployé par les conseillers de France Travail.

Dans d'autres pays européens, ce **suivi des externalités négatives** existe et est plus ou moins **intégré à l'évaluation des politiques de l'emploi** et au **calibrage de l'accompagnement** des demandeurs d'emploi.

En Allemagne par exemple, l'éloignement à l'emploi des bénéficiaires d'une allocation est clairement identifié et mesuré. Les personnes qui ne sont pas aptes à travailler au moins trois heures par jour n'ont pas d'obligation de chercher un emploi et relèvent de ce fait d'un minimum social distinct. Cette aptitude est **déterminée par un médecin** employé par les agences locales pour l'emploi.

Au Danemark, les demandeurs d'emploi sont classés par chaque *jobcenter* en deux catégories principales : ceux qui ne sont pas en situation d'employabilité sont distingués de ceux qui le sont. Ces deux groupes sont **accompagnés par des conseillers différents, et ont des objectifs et des obligations distinctes**. L'accent est mis sur la levée des freins périphériques pour le premier groupe et la montée en compétences pour les seconds. Les demandeurs d'emploi « prêts pour l'emploi » sont suivis par des conseillers spécialisés dans l'appariement entre besoin de recrutement des entreprises et souhaits des demandeurs d'emploi, tandis que les demandeurs d'emploi qui ne le sont pas, sont suivis par des conseillers spécialisés sur l'accompagnement social, les contrats aidés et la formation.

En Suède et en Flandre, un dispositif de parcours en totale autonomie existe pour les demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi. La Flandre a même développé un **parcours 100 % numérique** pour ces populations, qui s'appuie sur l'utilisation d'outils web dont un portail d'offres d'emploi. Un appui humain reste possible *via* des conseillers dédiés qui peuvent accompagner à distance les demandeurs d'emploi. Lors de l'inscription du demandeur d'emploi, et en fonction des données renseignées, un modèle d'intelligence artificielle procède à une première estimation du risque individuel de chômage de longue durée : les demandeurs d'emploi les plus éloignés sont rappelés en priorité pour compléter leur dossier et les orienter ;

¹³ « L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner », avis du Conseil économique, social et environnemental, mai 2016.

¹⁴ Rapport final du comité scientifique de l'évaluation de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD). Vers une garantie d'emploi ?, septembre 2025.

les autres demandeurs d'emploi sont appelés s'ils n'ont pas retrouvé un emploi dans les six semaines suivant leur inscription.

Proposition n° 11. Intégrer des indicateurs de santé, d'accès aux droits et d'autonomie, afin de mieux mesurer les coûts sociaux du chômage et de mieux orienter les demandeurs d'emploi au sein du service public pour l'emploi.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LES RAPPORTEURS

(par ordre chronologique)

➤ France Travail – M. Frédéric Toubeau, directeur général adjoint en charge des opérations, et M. Cyril Nouveau, directeur *ad interim* en charge de la direction Observatoire statistiques, études, évaluation et prospective

➤ Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) – M. Fabrice Lenglard, directeur général, et M. Vladimir Passeron, chef du département de l'emploi et des revenus d'activité

➤ Table ronde :

– M. Pierre Cahuc, professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris, membre de l'Institut universitaire de France, directeur de programme à l'Institute of Labor Economics

– M. Stéphane Carcillo, économiste, chef de la division emploi et revenus de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et président du groupe d'experts sur le Smic

– M. François Fontaine, professeur d'économie à la Paris School of Economics et à l'Université Paris Panthéon-Sorbonne

– M. Bertrand Martinot, économiste, expert associé auprès de l'Institut Montaigne

➤ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) – M. Michel Houdebine, directeur, Mme Mathilde Gaini, sous-directrice du suivi et évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, et M. Raphaël Lardeux, chef du département Suivi et indemnisation des demandeurs d'emploi

➤ Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (Dgefp) – M. Benjamin Maurice, délégué général, Mme Stéphanie Le Blanc, sous-directrice des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi, Mme Cécile Charbaut, sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi, et Mme Chloé Boyaval, conseillère Relations extérieures et élus

➤ Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic) – M. Christophe Valentie, directeur général, et Mme Lara Muller, directrice des études

➤ Table ronde :

– CGT-FO – M. Michel Beaugas, secrétaire confédéral en charge de l'emploi et des retraites, et Mme Laure Doucin, assistante confédérale en charge de l'assurance chômage

– CFE-CGC – M. Bertrand Mahé, délégué national en charge de l'emploi, et Mme Maylis Rio Lachaud, conseillère technique en charge de l'emploi

– CFTC – M. Frédéric Belouze, chef de file Emploi et chômage

➤ Table ronde :

– Mme Dominique Lhuilier, professeure émérite en psychosociologie du travail et de la formation

– M. Dominique Gelpe, docteur en psychologie

➤ Table ronde :

– Mouvement des entreprises de France* (Medef) – Mme France Henry-Labordère, responsable du pôle social, M. Pierre-Matthieu Jourdan, directeur des relations sociales et politiques d'emploi, M. Simon Métayer, directeur de mission à la direction des relations sociales et politiques d'emploi, et M. Antoine Quinette, directeur de mission Affaires publiques

– Union des entreprises de proximité* (U2P) – M. Christophe Sans, chef de file dans la négociation sur l'assurance chômage et représentant de l'U2P à l'Unedic et à France Travail, M. Xavier Geoffroy, secrétaire général, Mme Candice Goutard, conseillère technique chargée du travail, de l'emploi et de l'assurance-chômage, et Mme Thérèse Note, chargée des relations parlementaires

– Confédération des petites et moyennes entreprises* (CPME) – M. Jean-Michel Pottier, administrateur de la CPME à l'Unedic, Mme Gwendoline Delamare-Deboutteville, directrice des affaires sociales et de la formation, et Mme Karine Jan, responsable formation

➤ Observatoire de l'immigration et de la démographie – M. Nicolas Pouvreau-Monti, directeur général, cofondateur, et M. Grégoire Daubigny, directeur des relations institutionnelles

➤ Solidarités nouvelles face au chômage – Mme Céline Settimelli, déléguée générale, M. Jean-Paul Domergue et M. Jean-Pierre Revoil

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.