



**Conseil national
de l'information statistique**

Rapport



Conséquences de la mise en place de la loi « Pour le plein emploi » sur les statistiques de demandeurs d'emploi

Rapport du groupe de travail du Cnis

Septembre 2024 - n° 166



Conséquences de la mise en place de la loi « Pour le plein emploi » sur les statistiques de demandeurs d'emploi

Rapport du groupe de travail du Cnis

Président : Eric HEYER

Rapporteur/s : Sophie OZIL/Ourida CHERCHEM, Nicolas VANNI

Sommaire

Sommaire	2
Institutions ou services ayant participé au groupe de travail	4
Avant-propos.....	5
Synthèse et recommandations.....	7
1. La statistique actuelle.....	11
1.1. Les demandeurs d'emploi.....	11
1.2. Les catégories statistiques	11
1.2.1. Définition des catégories administratives et des critères de classification	11
1.2.2. Définition des catégories statistiques et des critères de classification.....	12
1.2.3. Sources utilisées pour la classification statistique	13
L'inscription sur les listes de France Travail	14
L'actualisation	14
Le changement de situation et autres événements affectant le parcours d'inscription	14
1.3. La statistique sur le marché du travail produite et diffusée aujourd'hui, avant la réforme	15
1.3.1. Les agrégats produits	15
Les concepts statistiques sur les demandeurs d'emploi	15
La correction des variations saisonnières et des jours ouvrables	15
1.3.2. Le calendrier de production	16
1.3.3. Champ, format de la publication et de la diffusion actuelle et déclinaison des données (géographique et type de public).....	16
2. Les changements induits par la réforme	18
2.1. Évolutions introduites par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.....	18
2.1.1. Un élargissement des publics inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi	18
2.1.2. L'élargissement des publics couverts conduit à créer deux nouvelles catégories administratives	19
Ces évolutions rendent nécessaire une rénovation de la catégorisation administrative des demandeurs d'emploi	19
Nouvelle catégorie n°9 relative aux demandeurs d'emploi en parcours à vocation d'insertion sociale	20
Nouvelle catégorie n°10 relative aux demandeurs du RSA en attente de la signature du contrat d'engagement	20
2.1.3. L'élargissement des publics couverts conduit à adapter la procédure d'actualisation ..	21
2.2. Les bénéficiaires du RSA	21
2.2.1. Effectifs, caractéristiques et accompagnement	21
Foyers allocataires et personnes couvertes.....	22
Caractéristiques démographiques et localisation des bénéficiaires du RSA	24
Obstacles à l'insertion professionnelle.....	24

Accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	24
2.2.2. L'expérimentation RSA.....	25
2.2.3. Le circuit de la demande à la signature du contrat d'engagement.....	25
2.2.4. Les estimations de nombre de personnes concernées dans les nouvelles catégories administratives au 01/01/2025, au 01/01/2027	29
2.3. Les jeunes suivis par les missions locales.....	29
2.3.1. Les missions locales.....	29
2.3.2. Le Pacea	30
2.3.3. La Garantie Jeune.....	30
2.3.4. Le Contrat d'engagement jeune.....	30
2.3.5. L'accompagnement contractualisé en missions locales en chiffres	31
2.3.6. Inscription à France Travail des jeunes suivis par les missions locales	32
2.4. Les personnes suivies par Cap emploi.....	33
3. Les recommandations du groupe de travail pour faire évoluer la statistique	35
3.1. La création de deux catégories statistiques.....	35
3.2. Suivi d'inscription des demandeurs du RSA.....	36
3.2.1. Les bénéficiaires du RSA en parcours social	36
3.2.2. Les bénéficiaires du RSA avec un droit payé en parcours professionnel et socio- professionnel	37
3.2.3. Les bénéficiaires du RSA avec un droit non payé	37
3.3. La comptabilisation des jeunes suivis par les missions locales.....	38
3.4. La communication durant la phase de montée en charge de la réforme	38
3.4.1. Le cas des demandeurs du RSA	39
3.4.2. Le cas des jeunes suivis par les missions locales	42
3.5. Rétropolation des séries après la montée en charge.....	43
3.6. Les catégories de demandeurs d'emploi commentées.....	44
3.7. Vers une rationalisation de la publication.....	47
3.8. Le champ de la publication : France entière ou France métropolitaine.....	47
Annexes.....	48
Annexe 1 : Mandat du groupe de travail	48
Annexe 2 : Calendrier des réunions.....	50
Annexe 3 : Pour en savoir plus.....	51
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés dans le rapport	52

Institutions ou services ayant participé au groupe de travail

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

France Travail

Union nationale des missions locales (UNML)

Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'Industrie et le commerce (Unédic)

Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (Drees)

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)

Mouvement des entreprises de France (Medef)

Union des entreprises de proximité (U2P)

Confédération générale du travail (CGT)

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Force ouvrière (GCT-FO)

Solidarités nouvelles face au chômage (SNC)

Observatoire français des conjonctures économique (OFCE)

Ecole d'économie de Paris (PSE)

Secrétariat général du Cnis

Avant-propos

Parce qu'il constitue à la fois une préoccupation majeure des Français mais aussi un élément essentiel pour comprendre les tendances économiques et sociales du pays, identifier les besoins et évaluer l'efficacité des politiques publiques, le commentaire des chiffres concernant la situation du marché du travail en France occupe une place cruciale dans le débat public.

Depuis 1996, la Dares et France Travail, qui a successivement été l'ANPE puis Pôle emploi, travaillent ensemble pour produire et diffuser les statistiques sur le nombre de demandeurs d'emploi inscrits.

Si ces données ne servent plus au calcul du chômage au sens du BIT et par conséquent ne doivent pas être interprétées comme une mesure du chômage au sens strict, elles offrent cependant des informations spécifiques et utiles en permettant de suivre de près l'évolution du nombre de personnes inscrites en recherche d'emploi. Elles permettent ainsi de mieux cibler les politiques d'accompagnement et se distinguent entre autres par leur granularité, étant les seules à fournir des données aussi détaillées à différents niveaux qu'ils soient géographique, par ancienneté, par âge ou sur les motifs d'entrée ou de sortie des statistiques de demandeurs d'emploi. Par ailleurs, émanant du principal acteur du service public de l'emploi, elles donnent également une idée précise de l'ampleur de ses opérations et de l'efficacité de sa gestion.

A partir du 1^{er} janvier 2025, ces statistiques des demandeurs d'emplois inscrits à France Travail vont être fortement impactées par la réforme issue de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023. Celle-ci vise principalement à améliorer l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi, tout en soutenant les employeurs en transformant l'écosystème de l'emploi par la création du réseau France Travail, qui rassemblera Pôle emploi, les Missions locales et Cap Emploi. Et l'une des mesures phares de cette loi est l'inscription automatique de toute personne ayant besoin d'un emploi à France Travail. Cette obligation inclut notamment les bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA), les jeunes suivis par les Missions locales et les personnes accompagnées par Cap Emploi. L'objectif est de leur offrir un suivi personnalisé, adapté à leurs besoins, grâce à un diagnostic global. En conséquence, le nombre d'inscrits à France Travail va augmenter considérablement. Actuellement, seuls 40 % des bénéficiaires du RSA, sur un total de plus de deux millions, sont inscrits à France Travail. Par ailleurs, les situations des nouveaux inscrits seront diverses. Certains font face à des freins importants à l'emploi, comme des problèmes de logement ou de santé. Dans ces cas, l'accompagnement proposé sera orienté vers l'insertion sociale, sans obligation de recherche active d'emploi. Cette évolution pourrait donc complexifier l'interprétation des statistiques des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, les personnes déjà bénéficiaires du RSA au 1^{er} janvier 2025, ainsi que les nouveaux demandeurs du RSA à partir de cette date, seront progressivement reçus et orientés vers des parcours d'accompagnement spécifiques. Une période de transition est à prévoir, notamment pour gérer l'inscription du « stock » de bénéficiaires de RSA existant au 1^{er} janvier 2025.

Actuellement, les demandeurs d'emploi sont classés en huit catégories administratives. Avec la réforme, ces catégories vont évoluer, tant pour la phase de transition que pour l'avenir, afin de mieux prendre en compte les publics éloignés du marché du travail.

Face à ce choc attendu sur les statistiques des demandeurs d'emplois inscrits à France Travail, un groupe de concertation composé de membres de la Dares, de France Travail, d'experts et de personnalités qualifiées, a été créé par le Conseil national de l'information statistique (Cnis).

Le rapport qui suit détaille les discussions qui ont eu lieu au sein de ce groupe et formule un certain nombre de propositions pour faciliter l'interprétation des nouvelles données et maintenir leur cohérence dans le temps. La diffusion des statistiques a également été étudiée afin de garantir une information claire et transparente pour le public afin que ces statistiques puissent continuer de jouer pleinement leur rôle.

Car comme le soulignait déjà en septembre 2008 le rapport du Cnis présidé par Jean-Baptiste de Foucault, la présentation des indicateurs ainsi que l'information destinée aux différentes catégories de publics et d'utilisateurs sont tout aussi cruciales que les indicateurs eux-mêmes. Afin de garantir une interprétation précise et complète, il est impératif d'assurer une communication rigoureuse et transparente permettant au public, aux décideurs et aux chercheurs de comprendre les enjeux, les tendances sous-jacentes et de brosser un portrait fidèle de la réalité du marché du travail, facilitant ainsi un débat informé et constructif.

Eric Heyer

Synthèse et recommandations

Les travaux du groupe de travail sur les conséquences de la mise en place de la loi "Plein emploi" sur les statistiques de demandeurs d'emploi ont démarré en décembre 2023 sur la base du mandat validé par le bureau du Cnis le 10 octobre 2023.

Le groupe de travail a réuni à la fois des représentants des partenaires sociaux, des organisations professionnelles, de la Dares, de l'Insee et plus largement du système statistique public, des administrations (DGEFP, Cnaf, France Travail, UNML), de certaines associations, des experts et des chercheurs.

La diversité des membres du groupe et la richesse des interventions dont a bénéficié le groupe de travail ont permis une meilleure compréhension des impacts que la loi aura sur les données administratives alimentant les statistiques du marché du travail, et d'en tirer des recommandations. Cependant, certaines de ces recommandations dépendent des informations effectivement disponibles dans les données qui seront transmises à France Travail, qui ne sont pas encore totalement connues à la date de finalisation du rapport.

Entre décembre 2023 et juin 2024, dix réunions du groupe de travail ont eu lieu.

Principales recommandations du groupe de travail

- Créer deux nouvelles catégories statistiques en miroir des deux nouvelles catégories administratives au sein desquelles seront inscrites les personnes orientées en parcours social (catégorie F) d'une part et les demandeurs du RSA en attente d'orientation (catégorie G) d'autre part.
- Traiter de manière uniforme les fins d'inscription statistiques : tout défaut d'actualisation d'une personne inscrite sur les listes de France Travail est à comptabiliser comme une sortie statistique des listes.
- Etant donnée l'incertitude sur le traitement administratif de certains bénéficiaires du RSA (notamment avec un droit non payé), le groupe de travail demande à pouvoir réinstruire le traitement statistique de ces publics à l'automne 2024, lorsque les questions opérationnelles seront instruites. Afin d'objectiver l'effet que ces publics pourraient avoir sur la statistique sur le marché du travail, le groupe de travail souhaite que des indicateurs (sur le nombre de bénéficiaires du RSA avec un droit non payé, la fréquence des suspensions de droit RSA de ces individus) puissent lui être transmis avant cette instruction.
- Faire évoluer les données mises en ligne :
 - Intégrer de nouvelles séries sur le nombre total d'heures d'activité réduite déclarées dans le mois, sur le nombre d'inscrits par grands parcours (emploi, socio-professionnel ou social). Compte tenu de la charge de travail induite par l'ensemble des évolutions à faire, ces ajouts ne seront pas immédiats.
 - Réaliser des études permettant d'analyser la répartition des demandeurs d'emploi selon l'activité réduite qu'ils réalisent au cours du mois afin de questionner le seuil d'activité réduite délimitant les catégories B et C (établi à 78 heures).
- Faire évoluer le nom de la publication : elle portera désormais sur l'ensemble des inscrits à France Travail, certains inscrits n'étant pas considérés comme participant au marché du travail et donc comme demandeurs d'emploi.

- Présenter l'ensemble des catégories de personnes inscrites à France Travail dès la première page de la publication.
- Proposer des séries complémentaires :
 - pendant la montée en charge de la réforme (début 2025 à fin 2027), présenter des séries complémentaires qui permettent d'apprécier l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A et ABC hors ruptures de séries associées à la réforme. Dédier ainsi une page à ces séries complémentaires et à leur analyse.
 - une fois la montée en charge de la réforme achevée, rétropoler des séries de demandeurs d'emploi en catégories A et ABC.
- Alléger le format actuel de la publication et enrichir la mise à disposition de données complémentaires (datavisualisation, requêteur, fichiers excel en ligne).
- Présenter les données dans la publication sur le champ France entière (compte tenu de la charge de travail induite par l'ensemble des évolutions à mettre en œuvre, dans un premier temps sur le champ de la France entière hors Mayotte puis tendre à l'intégration de Mayotte dès que cela sera possible).

Conformément à sa mission le groupe de travail s'est concentré sur les aspects techniques et statistiques associés à ces changements de grande ampleur. Néanmoins, les nouvelles dimensions de la statistique qui seront mises à disposition du public, et leur sensibilité politique, nécessiteront une communication maîtrisée de la part des autorités afin de prévenir les interprétations excessives et les faux débats qui pourraient se nouer sur le chômage, l'activité de France travail, les comportements de certains publics, etc.

Introduction

Depuis 1996, la Dares et France Travail¹ élaborent et diffusent conjointement la statistique portant sur les demandeurs d'emploi inscrits à France Travail. Cette statistique est labellisée par l'Autorité de la statistique publique et constitue un indicateur clé pour le suivi de l'évolution du marché du travail. Elle est produite mensuellement et disponible rapidement, moins d'un mois après la fin de la période de référence. Par ailleurs, étant basée sur les données administratives issues du système d'information de France Travail, elle peut être déclinée à des mailles géographiques fines et pour différentes catégories de publics. Ces données permettent de comptabiliser les demandeurs d'emploi, c'est-à-dire les personnes inscrites sur les listes de France Travail, et de construire divers indicateurs, qui portent sur les caractéristiques des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois (leur répartition selon la catégorie d'inscription ou la tranche d'âge, l'ancienneté sur les listes), les flux d'entrées et de sorties des listes. Elles permettent également de dénombrer les offres collectées par France Travail.

Le suivi administratif des demandeurs d'emploi en plusieurs catégories traduit des situations administratives différentes en termes de nature de l'emploi recherché, d'obligations pour le demandeur d'emploi et de nature ou d'intensité du suivi proposé. Elle permet aussi d'identifier différentes situations au regard du marché du travail que peuvent connaître les demandeurs d'emploi inscrits : recherche d'emploi, occupation d'un emploi, indisponibilité temporaire à la recherche d'emploi, formation. La statistique sur le marché du travail (STMT) permet ainsi de suivre précisément les demandeurs d'emploi inscrits en cours de recherche d'emploi, dans les catégories ABC, et parmi eux, ceux qui sont sans emploi, dans la catégorie A. Ces regroupements de catégories administratives à des fins statistiques ne mesurent toutefois pas des situations se référant aux concepts du Bureau international du travail (BIT), que l'Insee mesure avec l'enquête Emploi. En particulier, des demandeurs d'emploi de catégorie A ne sont souvent pas chômeurs au sens du BIT, et inversement.

La statistique sur les demandeurs d'emploi a connu plusieurs évolutions. Le suivi statistique des catégories ABCDE a été mis en place en 2009 à la suite des recommandations du groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) relatif à la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi (septembre 2008). Ce groupe de travail avait en outre recommandé de prioriser le suivi et le commentaire de l'évolution du champ ABC.

Le groupe de travail de 2017 a conduit à prioriser le commentaire d'évolutions trimestrielles en lieu et place des évolutions mensuelles, pour des raisons de volatilité, même si les séries mensuelles continuent à faire l'objet d'une mise à disposition chaque mois. Ainsi, depuis 2018, la publication des résultats dans la collection Dares indicateurs est devenue trimestrielle (même si certains commentaires des médias et de l'espace public continuent de porter sur les indicateurs mensuels).

La loi "Pour le plein emploi", votée fin 2023, implique de profonds changements pour cette statistique. Elle prévoit la création du réseau pour l'emploi rapprochant les différents acteurs du service public de l'emploi en vue d'un renforcement de l'accompagnement des personnes et des employeurs. Pour assurer la fluidité des parcours des personnes entre les différents acteurs et favoriser leur retour à l'emploi, la loi prévoit en particulier l'inscription à France Travail de toutes les personnes ayant besoin d'un emploi, ainsi qu'un diagnostic global en vue de leur proposer un accompagnement adapté à leurs besoins. Cela concerne notamment les personnes demandeuses du revenu de solidarité active (RSA), certains jeunes suivis par les Missions Locales, et les personnes accompagnées par un organisme du réseau Cap Emploi. L'inscription automatique prévue pour le 1^{er} janvier 2025 devrait donc se traduire par une hausse sensible du nombre d'inscrits à France Travail. Par exemple, s'agissant des bénéficiaires du RSA, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) estime que seuls 40 % d'entre eux sont inscrits à France Travail sur un total de plus de 2 millions.

¹ France Travail a remplacé Pôle emploi au 1^{er} janvier 2024 qui avait lui-même remplacé l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) le 20 décembre 2008.

Ces nouveaux inscrits seront potentiellement dans des situations très diverses au regard de l'emploi. En particulier, lorsque des freins importants à la reprise d'un emploi seront identifiés (difficultés de logement, situation de proche aidant, problèmes de santé), les personnes bénéficieront d'un accompagnement préalable à vocation d'insertion sociale, et ne seront pas tenues d'effectuer des démarches actives de recherche d'emploi. L'orientation dans les différents parcours des bénéficiaires du RSA déjà inscrits avant la réforme devrait se faire progressivement jusqu'en 2027.

Ces évolutions auront un impact significatif sur les séries de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail et rendront leurs interprétations particulièrement complexes. Dans le passé, des évolutions du mode de gestion ou des politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi ont pu avoir des impacts sur les évolutions du nombre d'inscrits mais ces chocs n'avaient pas l'ampleur des évolutions induites par la mise en place de France Travail. Ces évolutions sont détaillées dans une note actualisée chaque année et mise à disposition sur le [site](#) de la Dares et de France Travail.

Ce rapport présente les recommandations faites par un groupe de travail mandaté par le bureau du Cnis afin d'adapter la statistique des demandeurs d'emploi inscrits à France Travail dans le cadre de la mise en œuvre de la loi. Ces recommandations portent sur la manière de rendre compte, dans les statistiques publiées, de l'élargissement du public inscrit à France Travail pendant et après la phase transitoire, sur les outils d'analyse pour faciliter l'interprétation des évolutions des statistiques produites, sur la possibilité de rétroscander des séries pour en assurer la cohérence inter-temporelle et enfin sur les modalités de diffusion des statistiques sur les demandeurs d'emploi de manière à garantir la bonne information du public, au regard notamment des évolutions mentionnées *supra*.

1. La statistique actuelle

Les données issues de la statistique du marché du travail (STMT) permettent de comptabiliser et de caractériser les demandeurs d'emploi, c'est-à-dire les personnes inscrites sur les listes de France Travail. Selon leur situation vis-à-vis de l'obligation de recherche d'emploi et de l'exercice ou non d'une activité, ils sont regroupés selon différentes catégories (cf. infra).

1.1. Les demandeurs d'emploi

La notion de demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de France Travail correspond à une réalité administrative qui éclaire aussi la situation conjoncturelle sur le marché du travail. Les demandeurs d'emploi s'inscrivent actuellement dans une démarche volontaire s'ils font le choix de recourir à l'offre de services de France Travail (suite à une perte d'emploi, dans le cas d'une première entrée sur le marché du travail ou pour les actifs réentrants sur le marché du travail, etc.). Cette inscription est en revanche obligatoire pour les chômeurs éligibles qui demandent l'allocation de retour à l'emploi (ARE).

Ainsi, au-delà des évolutions du marché du travail, différents facteurs peuvent affecter le nombre de demandeurs d'emploi inscrits : modifications des modalités de suivi, d'accompagnement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi, comportements d'inscription des demandeurs d'emploi, politique de sanction des opérateurs entraînant des radiations des listes administratives, etc.

1.2. Les catégories statistiques

1.2.1. Définition des catégories administratives et des critères de classification

Les catégories de demandeurs d'emploi permettent à France Travail de classer administrativement les individus pour les accompagner de façon personnalisée dans leur recherche d'emploi et leur proposer des offres adaptées à leurs besoins et leurs compétences.

Huit catégories administratives se distinguent, définies en fonction du croisement de différents critères : la disponibilité pour occuper un emploi, la nature de l'emploi recherché, la situation au regard de l'emploi, 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).

Ces catégories (définies par l'arrêté du 5 février 1992 complété par l'arrêté du 5 mai 1995) sont définies de la façon suivante, à la date de finalisation du rapport :

- Les demandeurs d'emploi inscrits en catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8 sont tous tenus de faire des actes positifs et répétés de recherche d'emploi, mais se distinguent selon le type de contrat recherché, le temps de travail souhaité et l'exercice ou non d'une activité réduite. La distinction suivant l'exercice ou non d'une activité réduite a été introduite en juillet 1995, avec la création des catégories 6, 7 et 8.

Type de contrat recherché	Pas d'activité réduite au cours du mois ou d'une durée n'excédant pas 78 heures	Activité réduite de plus de 78 heures dans le mois
Contrat à durée indéterminée, à temps plein	Catégorie 1	Catégorie 6
Contrat à durée indéterminée, à temps partiel	Catégorie 2	Catégorie 7
Contrat à durée déterminée, temporaire ou saisonnier	Catégorie 3	Catégorie 8

- Les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 4 sont sans emploi et ne sont pas tenus de faire des actes positifs et répétés de recherche d'emploi car ils sont en formation, en arrêt maladie, etc. Les

adhérents au contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ont également un statut de stagiaire de la formation professionnelle, et sont donc en catégorie 4.

- Les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 5 ne sont pas tenus de faire des actes positifs et répétés de recherche d'emploi. On y trouve essentiellement des personnes en contrat aidé et des créateurs d'entreprise.

Le demandeur d'emploi change de catégorie dès lors que sa situation change au regard des critères retenus pour les définir. Par exemple, un demandeur d'emploi inscrit en catégorie 1 et qui entre en formation passe en catégorie 4, et inversement quand la formation se termine.

1.2.2. Définition des catégories statistiques et des critères de classification

Les catégories statistiques, utilisées à des fins de publication, sont issues d'un regroupement des catégories administratives auxquelles France Travail a recours dans sa gestion des listes de demandeurs d'emploi. Ces catégories statistiques sont basées sur le croisement de deux critères :

- la disponibilité pour rechercher un emploi au mois M,
- le fait d'avoir occupé un emploi au mois M.

Ainsi, les personnes disponibles pour rechercher un emploi sont administrativement classées dans les catégories 1,2,3,6,7,8, ce qui correspond à l'ensemble des demandeurs d'emploi en catégorie statistique ABC. L'information sur l'activité réalisée au cours du mois permet de distinguer les individus en catégorie A, soient ceux qui n'ont réalisé aucune activité, ceux en catégorie B, qui ont donc travaillé mais 78h² ou moins et ceux en catégorie C, qui ont travaillé plus de 78h au cours du mois écoulé.

Les personnes non disponibles pour rechercher un emploi se distinguent entre celles qui ne sont pas en emploi (en formation, en contrat de sécurisation professionnelle, en arrêt maladie, etc.), soit la catégorie 4 associée à la catégorie statistique D, et celles qui sont en emploi mais maintenues sur les listes sans obligation de rechercher un emploi (en contrat aidé ou en création d'entreprise), soit la catégorie 5 associée à la statistique catégorie E³.

Ce suivi statistique est en place depuis février 2009 à la Dares et France Travail, conformément aux recommandations du rapport du Conseil national de l'information statistique (Cnis) relatif à la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi (septembre 2008^[1]).

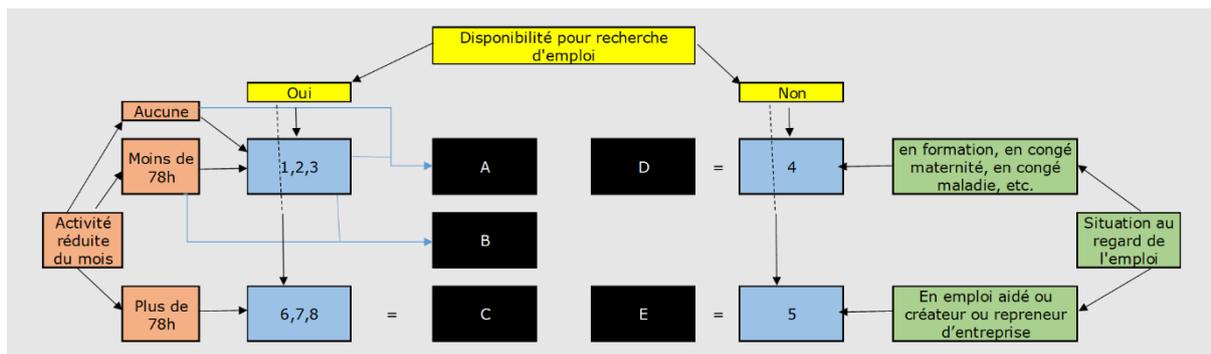
La définition exacte des catégories statistiques (figure 1) est ainsi la suivante :

- Catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi au cours du mois.
- Catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (de 78 heures ou moins au cours du mois).
- Catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (de plus de 78 heures au cours du mois).
- Catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi. Ils peuvent être en stage ou formation, en maladie, en contrat de sécurisation professionnelle (CSP).
- Catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple, bénéficiaires de contrats aidés, créateurs d'entreprise).

² Le seuil de 78h avait été retenu car il correspondait à la moitié du temps de travail théorique mensuel quand la durée légale hebdomadaire de travail était de 39h.

³ Une présentation schématique de la correspondance entre catégories administratives et statistiques est disponible en annexe 3.

Figure 1 : Les catégories statistiques et administratives



Une entrée en catégories A, B, C est enregistrée lorsqu'un demandeur d'emploi :

- s'inscrit ou se réinscrit à France Travail, même après une courte absence des listes ;
- change d'agence locale pour l'emploi (ALE) dès lors que les agences d'origine et de destination ne sont pas dans la même région France Travail⁴ ;
- change de catégorie (depuis les catégories D ou E).

Une sortie de catégories A, B, C est enregistrée lorsqu'un demandeur d'emploi :

- sort des listes de France Travail, même pour une courte durée ;
- change d'ALE dès lors que les agences d'origine et de destination ne sont pas dans la même région France Travail ;
- change de catégorie (vers les catégories D ou E).

Lorsqu'un demandeur d'emploi change de catégorie entre les catégories A, B, et C, aucun mouvement d'entrée ou de sortie n'est enregistré. La STMT ne permet pas de mesurer les mouvements entre ces trois catégories.

L'ancienneté d'inscription sur les listes à la fin du mois m d'un demandeur d'emploi mesure le nombre de jours où il a été inscrit, de façon continue, en catégories A, B, C. Etant donné les principes de comptabilisation des entrées et des sorties, l'ancienneté est calculée pour l'ensemble des catégories A, B, C. Elle inclut donc des périodes où le demandeur d'emploi a pu exercer une activité réduite (catégories B et C). Elle ne prend pas en compte les périodes où le demandeur d'emploi est en catégorie D ou E (par exemple, une période de formation pendant laquelle le demandeur d'emploi est en catégorie D). Une sortie des listes ou une sortie des catégories A, B, C vers les catégories D ou E, même de courte durée, remet à zéro le compteur d'ancienneté.

La durée d'inscription est établie pour les personnes sortant des catégories A, B, C au cours du mois.

1.2.3. Sources utilisées pour la classification statistique

Les données sur les demandeurs d'emploi produites par la chaîne statistique STMT sont directement issues des applications opérationnelles de France Travail. Ces dernières permettent de retracer les différentes étapes du parcours des demandeurs d'emploi : l'inscription, un changement de situation, l'actualisation, enfin l'annulation de la demande ou la sortie des listes. Cette statistique permet ainsi de recenser l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à la fin d'un mois donné, ainsi que tous les mouvements (entrées, sorties) enregistrés au cours de ce mois.

⁴ La notion de région France Travail est utilisée dans le système d'information de France Travail pour désigner une base régionale opérationnelle. Le niveau France entière compte 34 bases régionales dont les Drom (y compris Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon).

L'inscription sur les listes de France Travail

Les conditions pour s'inscrire sur la liste de demandeurs d'emploi sont les suivantes : remplir les conditions d'accès au marché du travail (être âgé d'au moins 16 ans, à défaut avoir une autorisation de travail), justifier de son identité, de sa présence régulière sur le territoire et déclarer sa domiciliation. La pièce d'identité est la seule pièce obligatoire qui doit être fournie par le demandeur d'emploi lors de son inscription. Les ressortissants étrangers à l'Union européenne doivent justifier de la régularité de leur situation au regard de l'accès au marché du travail.

Depuis le 1^{er} mars 2016, sur l'ensemble du territoire national, la quasi-totalité des inscriptions à France Travail se déroulent en ligne sur le site internet de France Travail ou sur des bornes présentes en agence. Une fois que l'éligibilité et l'identité sont vérifiées le demandeur d'emploi est réputé inscrit. La date d'effet de l'inscription est fixée au moment de l'inscription en ligne, une fois l'ensemble des données nécessaires à l'inscription saisies et validées.

C'est dans le cadre du formulaire d'inscription que le demandeur d'emploi saisit ses critères de recherche d'emploi qui permettent de le classer administrativement en catégorie 1/6, 2/7 ou 3/8.

L'actualisation

Chaque mois, toutes les personnes inscrites à France Travail, modulo quelques exceptions⁵, sont tenues d'actualiser, via le renseignement de leur déclaration de situation mensuelle, leur situation pour **maintenir leur inscription** sur les listes et percevoir, le cas échéant, leur allocation versée par France Travail.

À cette occasion, le demandeur d'emploi doit renseigner diverses informations comme, s'il y a lieu, le nombre d'heures de travail effectuées au cours du mois passé et la rémunération perçue, le nombre de jours d'arrêt maladie, le nombre de jours de formation, la somme perçue pour la rente militaire, etc. Ces **diverses informations sont susceptibles de modifier la catégorie d'inscription** sur les listes dans laquelle il est enregistré.

Le demandeur d'emploi dispose d'une période d'environ deux semaines pour effectuer cette formalité: l'actualisation relative au mois M est ouverte le 28 du mois M (sauf pour les mois de février où l'actualisation est ouverte le 26) et est clôturée le 15 du mois M+1. Les demandeurs d'emploi n'ayant pas encore actualisé leur situation sont relancés par téléphone (message vocal ou SMS) le 11 du mois M+1.

Le processus d'actualisation est très automatisé et très largement dématérialisé. Les demandeurs d'emploi ont le choix du média utilisé pour effectuer leur actualisation : celle-ci se fait principalement par internet, via l'application mobile « Mon espace », mais aussi par serveur vocal téléphonique ou sur les bornes présentes dans les agences France Travail.

En **cas de non-actualisation** de leur situation à la date de la clôture de l'actualisation, les **demandeurs d'emploi cessent automatiquement d'être inscrits** sur les listes et reçoivent un courrier de France Travail qui les en informe. Le motif de sortie des listes est alors « cessation d'inscription pour défaut d'actualisation ». Ils peuvent se réinscrire sans délai s'ils le souhaitent.

Le changement de situation et autres événements affectant le parcours d'inscription

Lors du parcours du demandeur d'emploi, différents événements peuvent modifier sa situation au regard de son inscription sur les listes (exercice d'une activité réduite, maladie d'une durée de plus de 15 jours par exemple). Ces différents événements sont enregistrés dans les applications opérationnelles de France Travail et peuvent générer un changement de catégorie ou une sortie des listes. Ces événements sont repérés soit à l'occasion de l'actualisation (*cf.* ci-dessus), soit via le renseignement

⁵ Personnes en catégorie D non immédiatement disponibles à la suite d'une entrée en formation et non indemnisée par France Travail, ou du fait d'une indisponibilité de plus de 35 jours, de leur état de santé, de leur engagement en service civique, d'une peine d'emprisonnement en suivi par un conseiller. Personnes en catégorie E créatrice d'entreprise sans cumul d'ARE, bénéficiaire de l'ARCE (aide à la reprise ou création d'entreprise) ou en ASS bénéficiaire de l'ACRE-ASS. Personnes en catégorie E pourvues d'un emploi aidé en contrat unique d'insertion ou en contrat à durée déterminée d'insertion non indemnisées par France Travail.

d'un document nommé avis de changement de situation (ACS). Ce document est adressé à France Travail par le demandeur d'emploi pour signaler tout changement de sa situation (changement d'adresse, reprise d'emploi, entrée en formation, arrêt maladie, départ à la retraite, etc.). Ces événements peuvent conduire à mettre à jour la demande d'emploi, provoquer un changement de catégorie, ou bien générer une sortie.

Les demandeurs d'emploi peuvent sortir des listes de France Travail pour différentes raisons :

1. ils n'ont pas actualisé leur demande d'emploi ;
2. ils ont déclaré un changement de situation (par exemple ne plus être à la recherche d'un emploi) qui entraîne une annulation de leur demande ;
3. ils ne remplissent plus les conditions d'inscription à France Travail (par exemple titre de séjour non valide) ;
4. ils font l'objet d'une radiation administrative, c'est-à-dire d'une décision de radiation faisant suite au non-respect par le demandeur d'emploi des obligations essentielles découlant de son inscription sur les listes de demandeurs d'emploi et de son intention de recherche d'emploi expressément déclarée. La radiation administrative correspond à une sanction dont les motifs sont définis précisément par le législateur.

1.3. La statistique sur le marché du travail produite et diffusée aujourd'hui, avant la réforme

1.3.1. Les agrégats produits

Les concepts statistiques sur les demandeurs d'emploi

Les statistiques du marché du travail (STMT) portent sur les demandeurs d'emploi inscrits à France Travail et sur les offres d'emploi confiées par les employeurs à France Travail. Elles sont établies et diffusées conjointement par la Dares et France Travail.

Ces statistiques sont déclinées sous deux formes : mensuelles et trimestrielles. Pour une meilleure interprétation des statistiques du marché du travail, les données trimestrielles doivent être privilégiées car elles permettent de mieux dégager les évolutions tendanciennes du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail⁶. Les statistiques relatives à un trimestre donné sont publiées dans la collection Dares Indicateurs, sur les sites internet de la Dares et de France Travail, au cours du mois suivant la fin du trimestre.

Les données permettant d'établir les statistiques du marché du travail sont constituées à partir d'extractions mensuelles des fichiers opérationnels de gestion de France Travail. Elles permettent de comptabiliser les demandeurs d'emploi, c'est-à-dire les personnes inscrites sur les listes de France Travail et de construire divers indicateurs, qui portent sur :

- les caractéristiques des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois (leur répartition selon la catégorie d'inscription ou leur tranche d'âge, leur ancienneté sur les listes),
- les flux d'entrées et de sorties des listes détaillés par motifs.

Les statistiques trimestrielles présentent le volume de demandeurs en fin de mois en moyenne sur le trimestre et les flux en cumul sur le trimestre.

La correction des variations saisonnières et des jours ouvrables

Les données de la STMT telles qu'issues des systèmes d'information de France Travail sont des données individuelles, exhaustives, brutes. Elles permettent de comptabiliser chaque mois le nombre de personnes inscrites à France Travail et donc de mesurer l'activité de l'opérateur. La déclinaison par catégorie permet de mesurer certaines situations (par exemple, le nombre brut de personnes inscrites sur les listes de France Travail en catégorie A).

⁶ Cf. Recommandations GT Cnis 2017.

Au-delà de cette comptabilisation, ces données et leur évolution apportent une analyse conjoncturelle du marché du travail complémentaire d'autres indicateurs existants par ailleurs (emploi, taux de chômage, taux d'emploi...). Or, l'évolution mensuelle ou trimestrielle des données brutes traduit également des phénomènes saisonniers et des effets liés aux jours ouvrables. Pour cette raison, les séries brutes sont corrigées des variations saisonnières et des effets des jours ouvrables (séries « CVS-CJO »), afin de les rendre pertinentes pour l'analyse conjoncturelle. Pour chaque série, la correction des variations saisonnières et des effets des jours ouvrables se fait par un traitement statistique des données mensuelles de la série, tenant compte de son historique depuis 1996. Depuis 2017, les statistiques CVS-CJO régionales, départementales et des métropoles sont calculées de façon centralisée par la Dares. Cela permet d'harmoniser la méthode et d'assurer la cohérence comptable entre les séries nationales et infranationales.

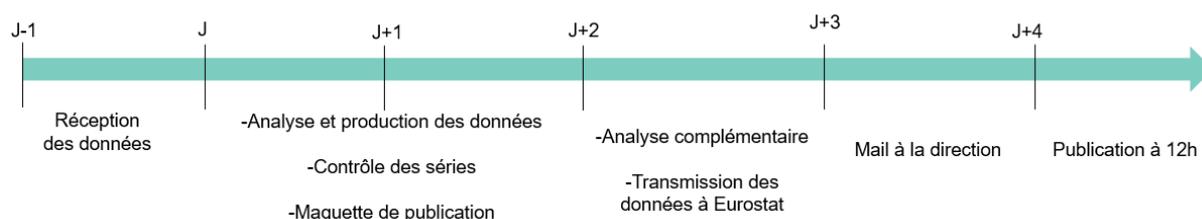
1.3.2. Le calendrier de production

La production mensuelle des données sur les demandeurs d'emploi obéit à un calendrier préalablement défini pour toute l'année. Ce calendrier s'appuie sur celui d'actualisation de la situation des demandeurs d'emploi et tient compte des délais nécessaires à l'extraction des données par France Travail et des contraintes de contrôle et de production de ces données.

L'information sur les demandeurs d'emploi relative au mois M n'est complète qu'à la clôture de la période d'actualisation, soit à partir du 15 du mois M+1. La date de publication est fixée au 8^{ème} jour ouvré après le 15 de ce mois, à 12h00.

Le fichier national de données individuelles est réceptionné chaque mois par la Dares et les services statistiques de France Travail le matin du 4^{ème} jour ouvré après la clôture de l'actualisation. Il est ensuite intégré, en parallèle, dans les chaînes informatiques de France Travail (chaîne STMT) et de la Dares (chaîne Nostra) pour la poursuite des traitements. Ces derniers consistent à calculer des séries, brutes et CVS-CJO, générer l'ensemble des différents fichiers de données détaillées nécessaires à l'exploitation statistique, calculer l'ensemble des indicateurs STMT et réaliser un certain nombre de contrôles (sur les modalités des variables, l'identification des évolutions fortes...). Ces traitements, réalisés en 4 jours ouvrés, sont effectués en parallèle à la Dares et à France Travail afin de sécuriser le processus de production (cf. figure 2). Au-delà de ces traitements automatiques, diverses expertises et analyses sont menées sur des évolutions repérées comme relativement inhabituelles ou atypiques.

Figure 2: Les étapes de la production de la réception des données à la diffusion (*en jours ouvrés*)



1.3.3. Champ, format de la publication et de la diffusion actuelle et déclinaison des données (géographique et type de public)

La production des statistiques sur les demandeurs d'emploi donne lieu à une publication *Dares Indicateurs* sur les demandeurs d'emploi inscrits à France Travail. Depuis 2018, cette publication est trimestrielle, le calendrier de cette publication est disponible sur le site de la Dares et celui de France Travail. Les données de la publication portent principalement sur la France métropolitaine, avec quelques références aux données France entière (hors Mayotte). Les éléments sur les Dom sont accessibles dans certains tableaux au même titre que les données des autres régions.

Cette publication s'accompagne d'une mise à disposition de données mensuelle en open data sur les sites de la Dares et de France Travail. Elle fait par ailleurs l'objet d'une datavisualisation qui permet d'accéder de manière interactive aux agrégats les plus commentés, uniquement sur le site de la Dares.

Outre cette publication trimestrielle, des données brutes et CVS-CJO mensuelles sur les demandeurs d'emploi sont mises en ligne tous les mois à la fois en open data et au sein de fichiers Excel de diffusion (mensuels et trimestriels).

2. Les changements induits par la réforme

2.1. Évolutions introduites par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

La loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 Pour le plein emploi⁷ porte l'ambition d'un renforcement de l'accompagnement des personnes vers l'accès ou le retour à l'emploi, et de la réponse aux besoins de recrutement des employeurs, et ce, par la transformation du service public de l'emploi dans son fonctionnement et son organisation.

Dans cette perspective, la loi prévoit plusieurs évolutions à partir du 1^{er} janvier 2025 :

- **L'inscription auprès de France Travail** sur la liste des demandeurs d'emploi, des demandeurs du RSA et leurs conjoints, des jeunes en recherche d'emploi sollicitant l'accompagnement des missions locales et des personnes sollicitant l'accompagnement des Cap emploi ;
- **Un nouveau cadre d'orientation** vers les organismes référents en charge de l'accompagnement (France Travail, conseils départementaux et leurs délégataires, missions locales et Cap emploi) et s'appuyant sur un référentiel national ;
- **Un renforcement de l'accompagnement dans le cadre d'un contrat d'engagement unifié pour tous les demandeurs d'emploi** autour d'un socle commun de droits et devoirs rénové et permettant de mobiliser les offres de service les mieux adaptées au regard de leurs besoins et aspirations.

2.1.1. Un élargissement des publics inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi

L'objectif de cette réforme est notamment de garantir une entrée en parcours rapide pour toutes les personnes sans emploi. Elle prévoit pour cela la mise en place d'une inscription généralisée auprès de l'opérateur France Travail de nouveaux publics.

Outre l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi des personnes à la recherche d'un emploi qui en font la demande, l'article L. 5411-1 du code du travail modifié par la loi pour le plein emploi prévoit ainsi l'inscription automatique sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de France Travail de nouveaux publics, jusqu'à présent inscrits uniquement dans le cadre d'une démarche volontaire.

Comme précisé par l'article L.262-27 du code de l'action sociale et des familles également modifié par la loi pour le plein emploi, cette inscription sur la liste des demandeurs d'emploi est automatique pour les demandeurs du RSA et leur conjoint⁸ au moment de leur demande d'allocation. Elle l'est également pour les personnes sollicitant un accompagnement auprès des missions locales et des Cap emploi.

Par ailleurs, la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi prévoit également l'inscription au 1^{er} janvier 2025 de personnes non-inscrites jusqu'alors sur la liste des demandeurs d'emploi : des jeunes en cours d'accompagnement par une mission locale, ayant conclu un Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) ou un contrat d'engagement jeune (CEJ), ainsi que de toutes les personnes percevant un versement au titre du RSA au 1^{er} janvier 2025. Les organismes référents auront un délai de deux ans pour conclure un contrat d'engagement avec chaque demandeur d'emploi dont ils assurent l'accompagnement à cette date en France métropolitaine (trois ans dans les DOM)⁹.

⁷ [LOI n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/loi/2023-1196)

⁸ Dans la suite du rapport, le terme de demandeur de RSA désigne la personne qui fait la demande ainsi que son conjoint.

⁹ La loi prévoit, à l'article L.5411-6, I, modifié, que le délai d'élaboration et de signature du contrat d'engagement est fixé par décret. Un projet de décret simple (en cours d'élaboration à date d'écriture de ce rapport) prévoit que ce délai est fixé à 1 mois à compter de la notification de la décision d'orientation.

A partir du 1^{er} janvier 2025, seront donc inscrits automatiquement sur la liste des demandeurs d'emploi tenue par l'opérateur France Travail :

- Les demandeurs du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que leur conjoint, concubin ou partenaire pacsé ;
- Les jeunes à la recherche d'un emploi et qui sollicitent l'accompagnement d'une mission locale ;
- Les personnes sollicitant l'accompagnement d'une structure Cap emploi.

Situations au regard du RSA

Le bénéfice du RSA est conditionné aux ressources **de l'ensemble des membres du foyer**. Ainsi en termes statistiques le comptage des bénéficiaires du RSA correspond au comptage de l'ensemble des adultes du foyer que vient compléter le comptage du nombre de foyers bénéficiaire du RSA.

Toute personne d'un foyer non encore bénéficiaire du RSA et qui fait une demande de RSA auprès d'une CAF ou d'une MSA est désignée comme demandeuse du RSA. Si un droit au RSA lui est ouvert à l'issue de cette demande, elle doit actualiser sa demande et justifier de ses ressources chaque trimestre. Elle peut avoir deux statuts au regard du RSA à l'issue de chaque déclaration trimestrielle : percevoir un versement au titre du RSA – elle est réputée comme ayant un droit payable – ou être suspendue - réputée comme ayant un droit suspendu. Les motifs de suspension du droit sont multiples : dépassement du plafond de ressources, manque d'un justificatif...

Le droit est clos à l'issue d'une succession de mois sans perception d'un paiement au titre du RSA. Le nombre de mois sans paiement conduisant à la clôture d'un droit au RSA varie selon le motif de suspension et le statut de l'individu.

2.1.2. L'élargissement des publics couverts conduit à créer deux nouvelles catégories administratives

Afin de mettre l'accent sur l'objectif de retour à l'emploi des accompagnements de toutes les personnes inscrites auprès de France Travail, la loi pour le plein emploi consacre la primauté à l'accompagnement à visée d'insertion professionnelle et socio-professionnelle. Le I de l'article L. 5411-5-1 du code du travail prévoit à cet égard que les demandeurs d'emploi « *bénéficient d'un accompagnement vers l'accès ou le retour à l'emploi, le cas échéant par la reprise ou la création d'entreprise, qui peut notamment comporter des aides à la formation, à la mobilité et à visée d'insertion sociale* ».

Fondé sur la situation professionnelle et sociale du demandeur d'emploi, l'accompagnement qui sera proposé prendra également en compte les spécificités des publics les plus éloignés de l'emploi. Ainsi en application du I de l'article L.5411-5-1 du code du travail, **un parcours préalable à vocation d'insertion sociale pourra être prescrit** pour les demandeurs d'emploi « *lorsqu'il apparaît que des difficultés, notamment en matière de santé, de logement, de mobilité, de garde d'enfants ou tenant à leur situation de proche aidant, font temporairement obstacle à leur engagement dans une démarche de recherche d'emploi* ».

Ces évolutions rendent nécessaire une rénovation de la catégorisation administrative des demandeurs d'emploi

Afin de tirer les conséquences d'une inscription sur la liste de demandeurs d'emploi de nouveaux publics, la loi pour le plein emploi prévoit que les modalités de renouvellement périodique de l'inscription seront fixées, comme prévu par l'article L. 5411-2, par arrêté du ministre chargé de l'emploi et du ministre chargé des solidarités, et ce, afin de gérer les différences de modalités d'actualisation en fonction des publics, et en particulier, pour prendre en compte le principe de déclaration trimestrielle de ressources du bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

A cet égard, les 8 catégories administratives définies par l'arrêté du 5 février 1992 et qui permettent de classer les demandeurs d'emploi selon le type d'emploi recherché et la disponibilité pour occuper un emploi (cf. 1.2.1) n'apparaissent aujourd'hui plus pleinement adaptées au regard de l'élargissement des publics inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi à partir du 1^{er} janvier 2025 ainsi que du nouveau cadre d'accompagnement défini par la loi pour le plein emploi.

Aussi, afin de prendre en compte les évolutions portées par la loi pour le plein en matière d'accompagnement, deux nouvelles catégories administratives devraient être créées :

- **Une catégorie n°9**, relative aux demandeurs d'emploi en parcours à vocation d'insertion sociale ;
- **Une catégorie n°10**, relative aux demandeurs du RSA en attente de leur orientation et de la signature de leur contrat d'engagement avec l'organisme référent en charge de leur accompagnement.

Nouvelle catégorie n°9 relative aux demandeurs d'emploi en parcours à vocation d'insertion sociale

A partir du 1^{er} janvier 2025, tous les demandeurs d'emploi y compris les jeunes et les demandeurs du RSA dont il apparaît que des difficultés particulières font temporairement obstacle à leur engagement dans une démarche de recherche d'emploi, pourront bénéficier d'un parcours d'accompagnement à vocation d'insertion sociale.

Les demandeurs d'emploi orientés vers un parcours à vocation d'insertion sociale devront élaborer et signer un contrat d'engagement avec l'organisme référent en charge de leur accompagnement. Si ce contrat énumèrera les engagements de la personne, celle-ci sera toutefois dispensée de définir « *une offre raisonnable d'emploi* »¹⁰ ainsi que les actes positifs et répétés de recherche d'emploi mentionnés au II de l'article L.5411-6-1 du code du travail. Ne pouvant de fait considéré comme « *disponible pour occuper un emploi* » ces demandeurs d'emploi en parcours à vocation d'insertion sociale, il n'est pas possible de les intégrer dans une des catégories administratives aujourd'hui existantes.

Aussi, devrait être créée une nouvelle catégorie n°9 comprenant tous les demandeurs d'emploi en parcours à vocation d'insertion sociale.

Pour précision :

- Les personnes placées en catégorie 9 n'auront pas l'obligation de s'actualiser mensuellement si elles ne sont pas indemnisables ;
- Celles-ci entreront en catégorie 9 :
 - o A l'issue de l'orientation ou de la réorientation pour tous les demandeurs d'emploi hors bénéficiaires du RSA ;
 - o A l'issue de la signature du contrat d'engagement pour les bénéficiaires du RSA.

Nouvelle catégorie n°10 relative aux demandeurs du RSA en attente de la signature du contrat d'engagement

À l'inverse des demandeurs d'emploi aujourd'hui inscrits à France Travail et classés dans les catégories 1, 2 ou 3 dès leur inscription en fonction des réponses apportées quant à leur recherche d'emploi sur le script d'inscription, les demandeurs du RSA ne pourront être directement classés dans les catégories aujourd'hui en vigueur. Afin d'effectuer ce classement dans les catégories administratives, France Travail doit pouvoir récupérer les données administratives permettant cette catégorisation. Or, l'opérateur ne pourra obtenir ces informations qu'à l'issue de l'orientation du demandeur d'emploi vers le parcours d'accompagnement qui correspond au mieux à ses besoins et aspirations et de la signature de son contrat d'engagement avec l'organisme référent en charge de son accompagnement.

En conséquence, une catégorie n°10 dite « *d'attente* » devrait être créée et comprendrait :

¹⁰ Les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi comprennent la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu. (L.5411-6-1 du code du travail).

- **En flux, les nouveaux demandeurs du RSA à partir du 1^{er} janvier 2025**, en attente de leur orientation et de la signature de leur contrat d'engagement. À l'issue de la signature de celui-ci, ces personnes seront reclassées dans une des autres catégories administratives en fonction du parcours vers lequel elles ont été orientées (parcours professionnel ou socio-professionnel ou parcours à vocation d'insertion sociale) et des réponses qu'elles auront apportées quant à leur recherche d'emploi.
- **En stock, les personnes déjà bénéficiaires du RSA avant le 1er janvier 2025 mais non inscrites à France Travail à cette date** : celles-ci devraient être reçues entre 2025 et 2027 pour la signature de leur contrat d'engagement. À l'issue de la signature du contrat, celles-ci seront reclassées dans une des autres catégories administratives en fonction du parcours vers lequel elles ont été orientées et des réponses qu'elles auront apportées quant à leur recherche d'emploi.

Les demandeurs d'emploi relevant de cette catégorie n'auront a priori pas à renseigner l'actualisation mensuelle de France Travail sauf celles qui bénéficieraient d'un droit à une allocation versée par France Travail (ARE, ASS,...).

2.1.3. L'élargissement des publics couverts conduit à adapter la procédure d'actualisation

Les personnes qui **basculent vers les catégories 1 à 8** seront soumises à l'**actualisation mensuelle** comme les autres demandeurs d'emploi qui s'inscrivent volontairement à France Travail. Lors de la signature de leur contrat d'engagement, les bénéficiaires du RSA seront informés de leur obligation à s'actualiser mensuellement en plus de leur déclaration trimestrielle de ressources auprès de la Cnaf.

Ces demandeurs d'emploi seront toutefois soumis à **deux types d'actualisation selon leur référent d'accompagnement**. S'ils relèvent de France Travail, ils seront soumis au même formulaire d'actualisation que celui auquel sont soumis les autres demandeurs d'emploi : la dernière question ("Souhaitez-vous maintenir votre inscription à France Travail ?") pourra conduire à cesser l'inscription administrative à France Travail. Les demandeurs d'emploi seront informés de cette procédure d'actualisation mensuelle dans le cadre de la signature de leur contrat d'engagement avec France Travail.

Si la personne n'a pas comme référent France Travail, mais qu'elle est indemnisable à une allocation versée par France Travail elle sera soumise à cette même procédure d'actualisation et de renouvellement mensuelle de son inscription.

Si en revanche la personne n'a pas comme référent France Travail et qu'elle n'est pas indemnisable, elle sera invitée à renseigner un formulaire d'**actualisation dit "hybride"**, en tout point identique au formulaire actuel mais sans la dernière question du maintien d'inscription. De ce fait, l'inscription administrative sur les listes de France Travail de ces personnes soumises à cette actualisation hybride sera maintenue, qu'elles s'actualisent ou non à France Travail. Les publics concernés par cette actualisation "hybride" seront les bénéficiaires du RSA non-indemnisables dont le référent n'est pas France Travail, les jeunes suivis par les missions locales (en Pacea ou en CEJ) non-indemnisables.

2.2. Les bénéficiaires du RSA

2.2.1. Effectifs, caractéristiques et accompagnement

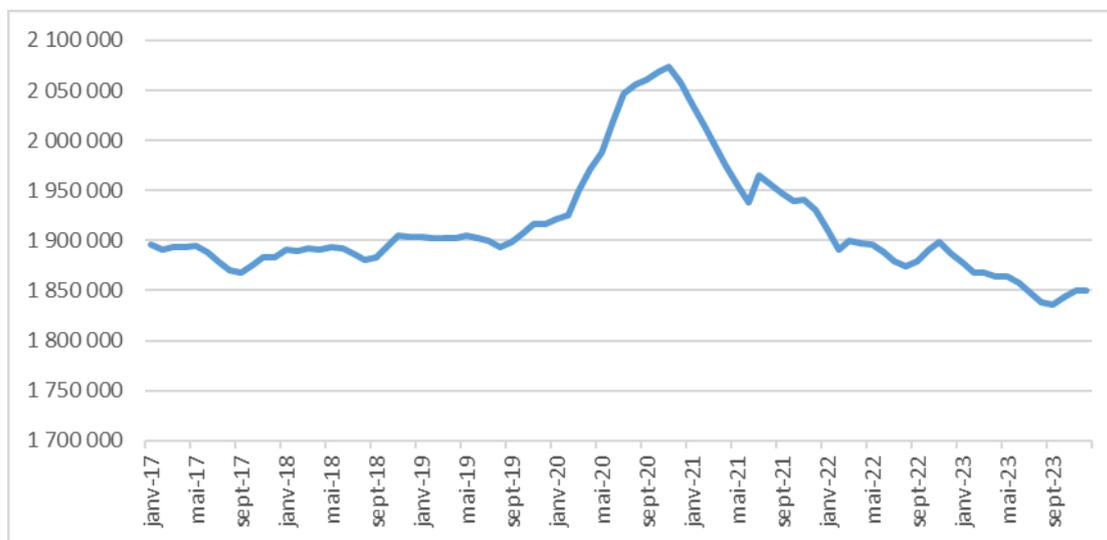
Les éléments présentés dans cette partie sont des éléments descriptifs destinés à dresser un panorama succinct des bénéficiaires du RSA (qu'ils soient inscrits ou non à France Travail) : pour une analyse plus détaillée de cette population, il est recommandé de se tourner vers les publications de la Drees, notamment la publication « Minima sociaux et prestations sociales ».

Foyers allocataires et personnes couvertes

A fin décembre 2022, il y a 1 890 000 foyers bénéficiaires du RSA. La dépense totale au titre du RSA en 2022 est de 12,0 Mds€ et le montant moyen mensuel par foyer en 2022 de 527€.

Le nombre de foyers est en légère baisse sur l'année 2023 : les données provisoires font état d'une baisse de 2,0 % sur un an, soit 1 850 000 foyers fin 2023 (cf. graphique 1).

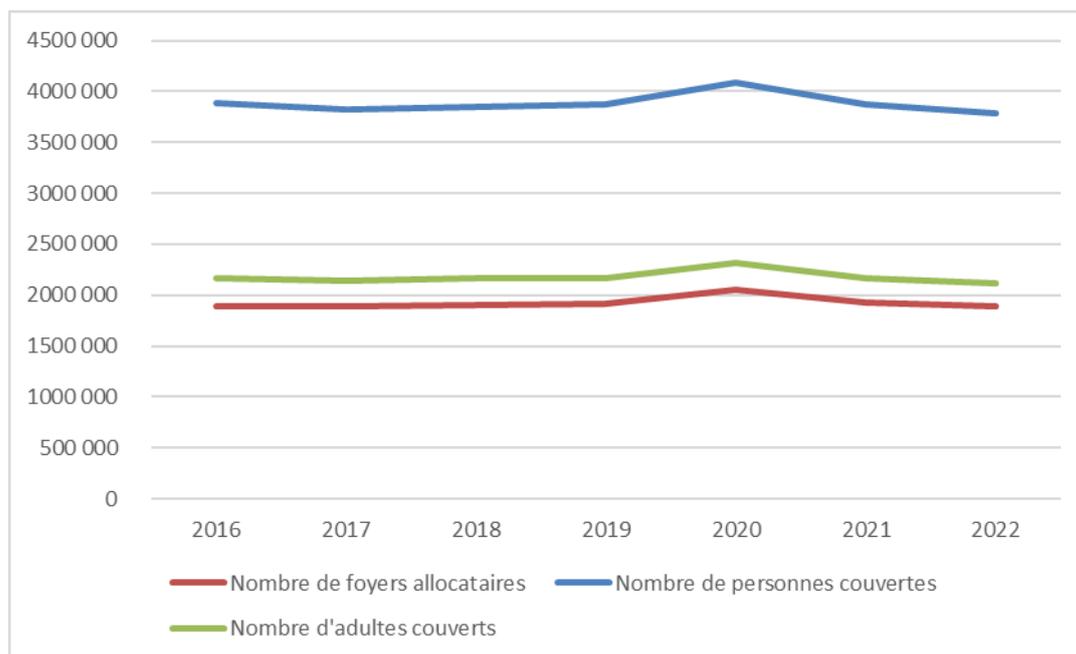
Graphique 1 : Evolution mensuelle du nombre de foyers allocataires du RSA



Source : CNAF, CCMSA, traitements Drees. Champ : France entière, données tous régimes.

Etant donné la composition des foyers bénéficiaires fin 2022, le nombre de personnes couvertes, y compris enfants, est de 3 780 000 à fin 2022. Le ratio du nombre de personnes couvertes par foyer est de 2,9 et il est stable depuis plusieurs années, hormis en 2020. Le nombre total d'adultes bénéficiaires du RSA (titulaire administratif et conjoint) est de 2 110 000 personnes.

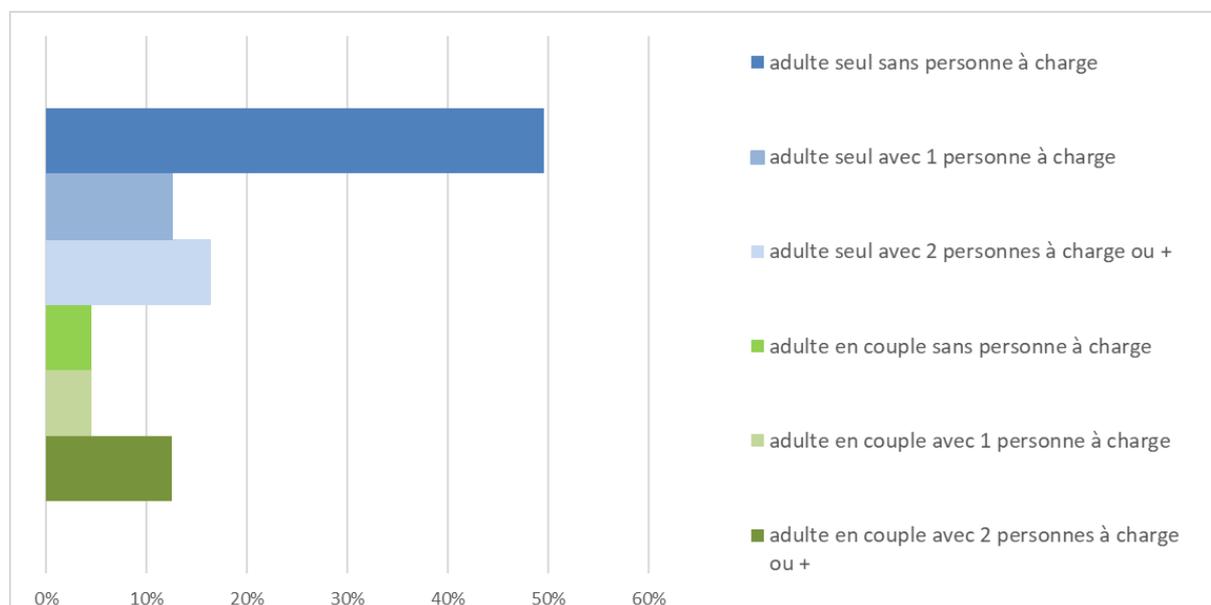
Graphique 2 : Evolution du nombre de foyers allocataires du RSA, du nombre d'adultes couverts et de la population totale couverte



Source : CNAF, CCMSA, traitements Drees. Champ : France entière, données tous régimes. Effectifs au 31/12 de chaque année.

Fin 2022, près de 80% des foyers sont composés d'un seul adulte avec ou sans enfants à charge (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Composition familiale des foyers allocataires du RSA en 2022



Source : CNAF, CCMSA, traitements Drees. Champ : France entière, données tous régimes. Effectifs au 31/12/2022.

Caractéristiques démographiques et localisation des bénéficiaires du RSA

Les bénéficiaires du RSA sont plus souvent des femmes : 54 % des titulaires administratifs d'un droit payé fin 2021 sont des femmes¹¹ alors qu'elles ne représentent que 51 % de la population âgée de 15 à 69 ans.

Les adultes bénéficiaires du RSA relèvent dans la grande majorité des cas de la tranche des 25-49 ans : fin 2021, les titulaires administratifs de cette tranche représentent 68% de l'ensemble des titulaires administratifs quand cette tranche d'âge représente 45 % de la population âgée de 15 à 69 ans – la part des 50 ans ou plus est de 28 % (38 % pour l'ensemble de la population) et celle des moins de 25 ans est de 4 % (17 % pour l'ensemble de la population).

La part des bénéficiaires du RSA au sein de l'ensemble de la population varie fortement d'un département à l'autre. Les Drom, hormis Mayotte, ont des parts de bénéficiaires du RSA très supérieures à ce qui est observé en France métropolitaine (supérieures à 9 %). Par ailleurs au sein de la France métropolitaine la part de bénéficiaires varie selon les départements de moins de 3 % à près de 9 %.

Obstacles à l'insertion professionnelle

Les bénéficiaires du RSA rencontrent des obstacles importants à l'insertion professionnelle qui peuvent être de natures diverses. Ces obstacles font qu'un certain nombre de ces bénéficiaires ne participent pas du marché du travail car ils ne sont pas disponibles pour rechercher et occuper un emploi.

Parmi les obstacles, il y a notamment celui du logement. Près d'un quart des bénéficiaires du RSA n'occupe pas leur propre logement mais un logement prêté par un tiers/proche ou un autre type d'habitation (habitation mobile, foyer...). Au sein de l'ensemble de la population, la part de ceux qui ne résident pas dans leur propre logement est de 3 %.

L'état de santé des bénéficiaires du RSA apparaît comme plus fragile que celui observé pour l'ensemble de la population : 21 % des bénéficiaires du RSA déclarent être en mauvaise ou très mauvaise santé (contre 5 % de l'ensemble de la population des 16 à 64 ans). Par ailleurs, 43% des bénéficiaires du RSA ont au moins une maladie chronique (contre 32 % de l'ensemble de la population). Enfin, 38 % des bénéficiaires du RSA déclarent être limités (ou fortement limités) dans leur activité du fait de problèmes de santé (contre 19 % pour l'ensemble de la population).

A ces contraintes s'ajoutent d'autres contraintes possibles comme la garde d'enfant ou les contraintes financières qui peuvent limiter la capacité de recherche d'emploi d'un bénéficiaire du RSA.

Près de la moitié des bénéficiaires du RSA étaient sans emploi fin 2018 mais déclaraient rechercher un emploi. Leur recherche d'emploi était freinée pour 2/3 d'entre eux : pour la moitié l'obstacle principal est l'absence de moyen de transport ou le coût des transports, pour 1/3 c'est la santé et pour 1/10 ce sont des contraintes familiales.

Accompagnement des bénéficiaires du RSA

Fin 2022, 97 % des 2,1 millions d'adultes bénéficiaires sont soumis aux « droits et devoirs »¹². 86 % des bénéficiaires soumis aux droits et devoirs étaient orientés vers un organisme. La part de ceux qui ne sont pas orientés parmi ceux ayant moins de 6 mois d'ancienneté dans le RSA est de 60 %.

Lorsqu'ils sont orientés, les bénéficiaires du RSA le sont dans 41 % des cas auprès de France Travail, dans 32 % des cas auprès des services sociaux des conseils départementaux et 27% des cas auprès d'un autre organisme.

¹¹ La part observée fin 2022 est également de 54 %

¹² Les bénéficiaires du RSA sans revenu ou dont les revenus d'activité sont inférieurs à 500€ par mois sont soumis à des droits et des devoirs, dont ils ont été informés lors de l'élaboration de leur dossier. Les droits consistent en un accompagnement professionnel ou social individuel du bénéficiaire du RSA. Les devoirs consistent en un engagement du bénéficiaire du RSA à rechercher un emploi ou à entreprendre des actions d'insertion sociale ou socioprofessionnelle.

L'accompagnement par France Travail des bénéficiaires du RSA s'avère plus intensif que l'accompagnement dispensé aux autres demandeurs d'emploi.

47 % des bénéficiaires orientés vers un organisme autre que France Travail ont un contrat d'engagement réciproque (CER) : 35 % des CER ont au moins une action relative à l'accès aux soins, 21 % à la famille et à la parentalité.

2.2.2. L'expérimentation RSA

Une expérimentation de l'accompagnement renoué des bénéficiaires du RSA a été annoncée par le gouvernement en décembre 2022. Elle a été lancée dans 18 territoires à partir du mois d'avril 2023 et élargie au premier trimestre 2024 à 47 territoires.

Cette expérimentation concerne les bénéficiaires du RSA (y compris conjoints). Elle se traduit pour eux par une systématisation de l'inscription à France Travail, la mise en place d'un diagnostic des besoins sociaux et professionnels lors du premier entretien du bénéficiaire, la signature d'un contrat d'engagement réciproque et l'orientation vers une des trois nouvelles modalités d'accompagnement : un accompagnement professionnel pour les personnes les plus proches de l'emploi, un accompagnement social pour les personnes présentant des freins périphériques importants à l'emploi et un accompagnement socio-professionnel pour les personnes proches de l'emploi mais présentant un ou plusieurs freins périphériques.

Dans ce cadre, il est prévu que les allocataires du RSA réalisent 15 à 20 heures d'activité par semaine et que l'ensemble des acteurs locaux de l'insertion (associations, chantiers d'insertion...) soient impliqués.

Il peut s'agir notamment d'une immersion en entreprise pour affiner son projet professionnel, de l'obtention du permis de conduire, de la réalisation de démarches de recherche d'emploi ou d'accès aux droits, de la participation à des activités dans le secteur associatif. La prise d'appui sur des solutions dites structurantes sera également utilement recherchée : pack accompagnement intensif, formation, insertion par l'activité économique etc.

Cette expérimentation est réalisée à droit constant jusqu'en 2025, cela signifie notamment que le système de sanction reste identique au cadre actuel et qu'il n'est par exemple pas prévu qu'une personne percevant le RSA puisse perdre son allocation pour le non-respect des 15 à 20 heures d'activité ou pour non-maintien de l'inscription à France Travail.

Cette expérimentation apporte quelques éclairages utiles pour appréhender les impacts de la loi. Avant le début de l'expérimentation, environ 45 % des bénéficiaires du RSA des territoires d'expérimentation étaient déjà inscrits à France Travail. Parmi les personnes entrées dans l'expérimentation en 2023 et qui n'étaient pas inscrites à France Travail précédemment, la moitié ont été orientées vers un parcours social (source France Travail)¹³.

2.2.3. Le circuit de la demande à la signature du contrat d'engagement

La loi pour le plein emploi prévoit l'inscription à France Travail de l'ensemble des bénéficiaires du RSA avec un droit payé avant le 1^{er} janvier 2025 (le stock) et de l'ensemble des demandeurs du RSA à partir du 1^{er} janvier 2025, dès leur demande (le flux).

Ainsi, concernant le stock, les personnes qui avaient un droit payé au RSA avant le 1^{er} janvier 2025 sans être déjà inscrites à France Travail seront toutes inscrites en catégorie administrative d'attente (n°10) en attendant leur orientation ou réorientation et la signature de leur contrat d'engagement.

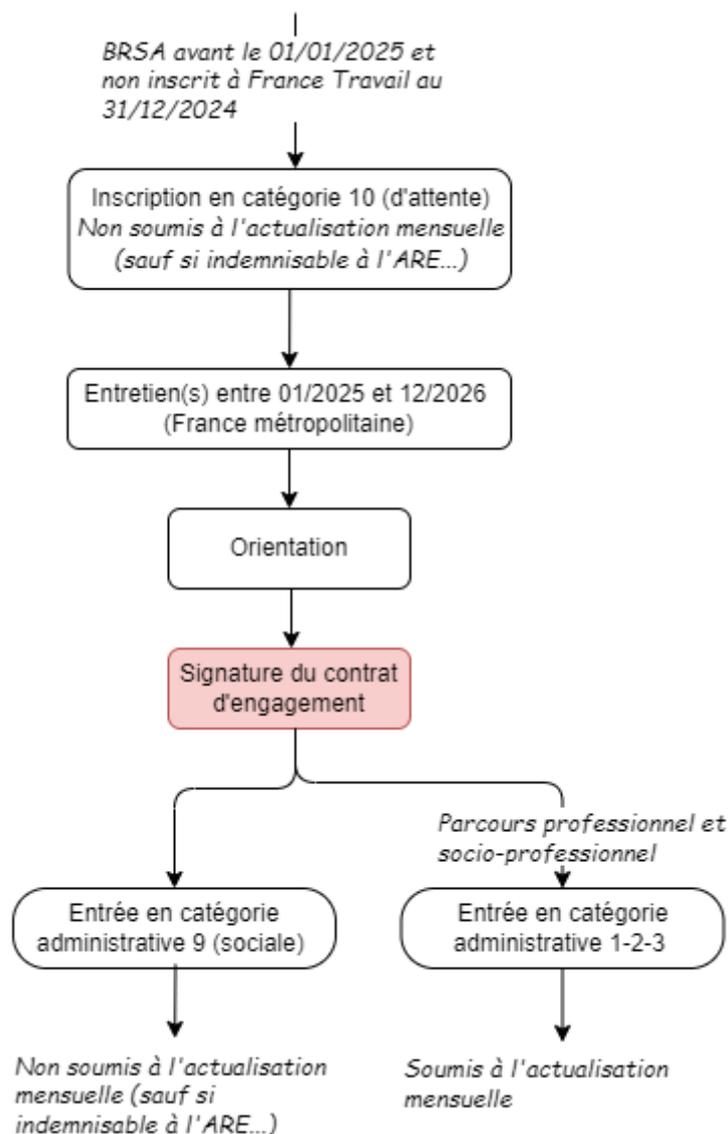
La notion d'orientation recouvre d'une part l'orientation vers un parcours d'accompagnement (parcours emploi, socio-professionnel ou à vocation d'insertion sociale) et d'autre part l'orientation vers un organisme référent d'accompagnement.

¹³ Une évaluation de ces expérimentations est en cours : celle-ci permettra entre autres choses de rendre compte de la diversité des pratiques testées.

Le traitement des dossiers en attente d'orientation des bénéficiaires du RSA en stock pourra s'étaler sur deux années allant de début 2025 à fin 2026 en France métropolitaine et jusqu'à fin 2027 dans les départements d'outre-mer.

Le passage de la catégorie 10 aux catégories 1 à 9 se fera après la signature du contrat d'engagement et l'explication par le conseiller des droits et devoirs liés au statut de bénéficiaire du RSA et au parcours vers lequel il est orienté (Figure 3). Si le bénéficiaire du RSA ne se présente pas aux entretiens ou ne signe pas son contrat d'engagement, il pourrait voir son droit au RSA suspendu et son inscription en catégorie d'attente prendre fin.

Figure 3 : Traitement du stock des bénéficiaires du RSA au 1^{er} janvier 2025 non inscrits à France Travail au 31 décembre 2024



A partir du 1^{er} janvier 2025, les personnes qui demandent le RSA seront également inscrites en catégorie administrative d'attente (n°10), dès leur demande, en attendant leur orientation (vers un parcours emploi, socio-professionnel ou à vocation d'insertion sociale) et la signature de leur contrat d'engagement. De la même manière, les personnes qui étaient bénéficiaires du RSA avec un droit non payé avant le 1^{er} janvier 2025 (par exemple pour dépassement de plafond de ressources au trimestre précédent) qui redeviendraient bénéficiaires du RSA avec un droit payé après le 1^{er} janvier 2025 seront aussi inscrites dans cette catégorie d'attente.

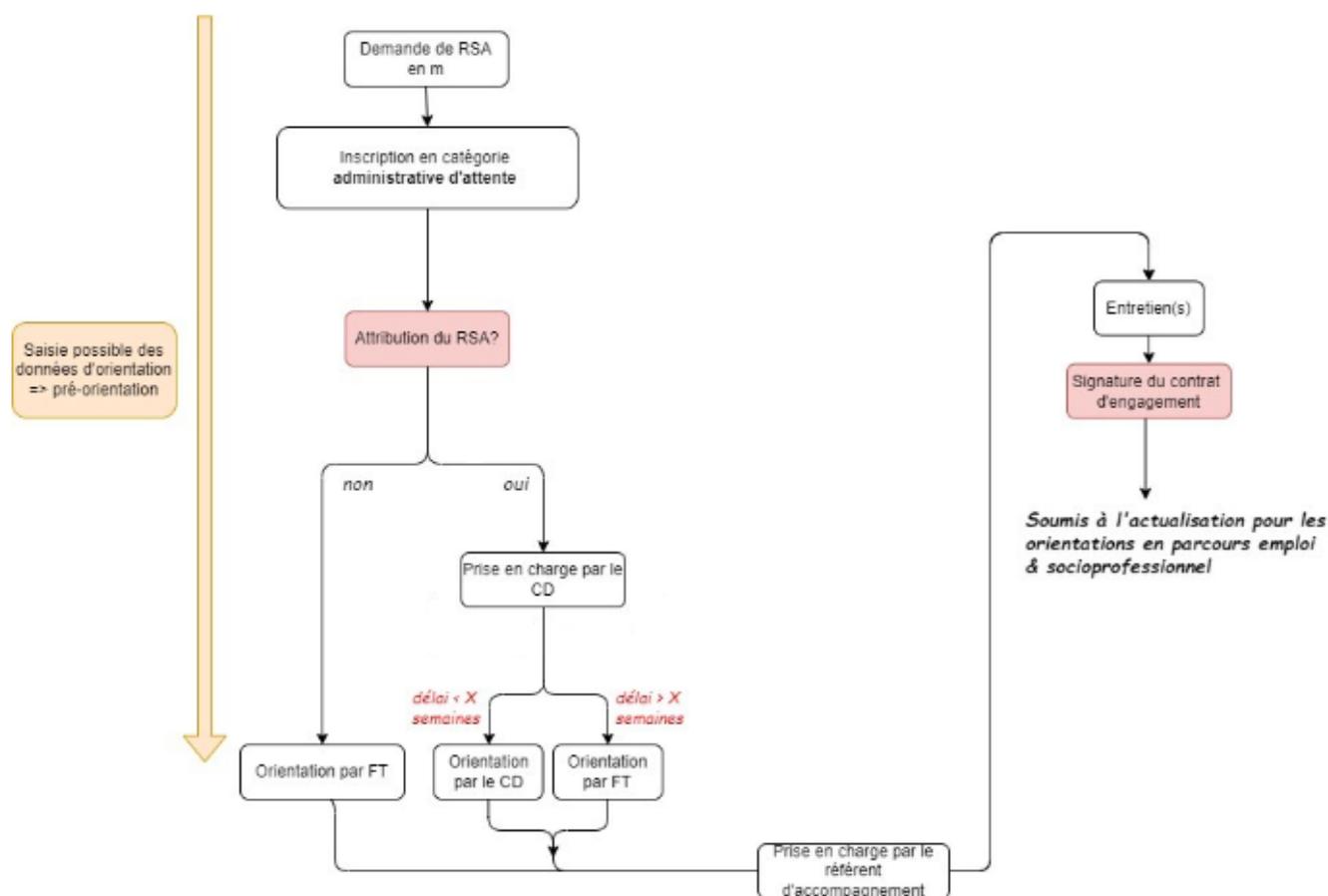
Comme pour les bénéficiaires du RSA en stock, le passage de la catégorie 10 aux catégories 1 à 9 se fera après la signature du contrat d'engagement et l'explication par le conseiller des droits et devoirs liés à son statut et au parcours vers lequel il est orienté (cf. Figure 4). Si le demandeur du RSA ne se présente pas aux entretiens ou ne signe pas son contrat d'engagement, il pourrait voir son droit au RSA être suspendu (s'il est bénéficiaire) et voir son inscription en catégorie d'attente prendre fin (qu'il soit ou non bénéficiaire) à l'issue d'un délai en cours d'instruction.

L'orientation relèvera de France Travail si le demandeur de RSA voit sa demande de RSA rejetée. La compétence d'orientation relèvera des Conseils départementaux pour ceux qui sont effectivement

bénéficiaires. Les Conseils départementaux disposeront d'un délai, fixé par décret, pour prononcer l'orientation. Passé ce délai, ce sera France Travail qui prendra en charge l'orientation en cas de défaut d'orientation. Une fois l'orientation prononcée, le référent d'accompagnement disposerait de 30 jours (délai à fixer par décret en cours de consultation à la date d'écriture du rapport) pour faire signer le contrat d'engagement. La transmission par le conseil départemental à France Travail de la date de la signature du contrat d'engagement n'étant pas encore certaine à la date de la rédaction du rapport, la sortie de la catégorie d'attente pourra se faire :

- à la date de signature du contrat d'engagement si elle est transmise
- ou au plus tard 30 jours après la date d'orientation si elle ne l'est pas, le délai de 30 jours étant fixé par décret

Figure 4 : Traitement du flux des nouveaux demandeurs du RSA



Note : CD = conseil départemental, FT = France Travail

Le délai de X semaines sera fixé par décret

La sortie de la catégorie d'attente se ferait après la signature du contrat d'engagement. La transmission par le conseil départemental à France Travail de la date de la signature du contrat d'engagement n'étant pas encore certaine à la date de la rédaction du rapport, la sortie de la catégorie d'attente pourra se faire :

- à la date de signature du contrat d'engagement si elle est transmise
- ou au plus tard 30 jours après la date d'orientation si elle ne l'est pas, le délai de 30 jours étant fixé par décret

2.2.4. Les estimations de nombre de personnes concernées dans les nouvelles catégories administratives au 01/01/2025, au 01/01/2027

Fin 2022, 2,1 millions de personnes sont bénéficiaires (avec un droit payable) du RSA. Au 1^{er} janvier 2025, elles seront concernées par l'obligation d'inscription sur les listes de France Travail. Parmi elles, 42 % sont déjà inscrites à France Travail avant la mise en œuvre de la réforme. Ainsi, au 1^{er} janvier 2025, 1,2 million de bénéficiaires du RSA seront inscrits en catégorie administrative n°10 en attente de leur orientation et de la signature de leur contrat d'engagement. Cette estimation est un ordre de grandeur portant sur les bénéficiaires disposant d'un droit payable au RSA, mais n'intégrant pas les personnes dont les droits au RSA sont suspendus et qui ne seront inscrits en catégorie 10 que si leur droit devient payable (cf. *infra*).

La période de transition qui permettra de recevoir et orienter ce « stock » de bénéficiaires du RSA durerait deux ans (jusqu'à fin 2026) en France métropolitaine et trois ans (jusqu'à fin 2027) dans les départements d'outre-mer. Durant cette période, la catégorie administrative n°10 devrait se réduire petit à petit au profit des catégories administratives n°1 à 9 en fonction de l'orientation et des caractéristiques des personnes concernées.

Dans le même temps, les nouveaux demandeurs du RSA seront eux aussi inscrits en catégorie administrative n°10 en attente de leur orientation/signature de contrat d'engagement. Durant la phase transitoire de reprise de stock, l'évolution de cette catégorie d'attente dépendra largement de la rapidité avec laquelle les bénéficiaires du RSA vont pouvoir être reçus par le réseau pour l'emploi. Il est donc difficile de prévoir avec précision la vitesse de réduction de cette catégorie durant la phase transitoire. La catégorie d'attente devrait contenir au minimum 1,2 million de personnes au début de la période de transition, le 1^{er} janvier 2025, et se réduire progressivement pour atteindre entre 40 000 et 120 000 personnes à la fin de la période de transition, fin 2027 lorsque les flux de demandeurs du RSA et leur absorption par le réseau pour l'emploi rejoindront leur rythme de croisière.

Passée la période de transition, seuls les nouveaux demandeurs du RSA seront inscrits chaque mois en catégorie d'attente. Ainsi, la taille de la catégorie d'attente à la cible pourrait être de 40 000 à 120 000 personnes sous les hypothèses suivantes :

- en moyenne 60 000 à 65 000 demandes de RSA sont déposées chaque mois
- le comportement de non-recours au RSA est supposé constant
- le taux de refus des demandes du RSA est supposé constant (taux observé de l'ordre de 50% en 2022)
- 40 % à 60 % des demandeurs du RSA seraient déjà inscrits à France Travail (aujourd'hui la moitié des « entrants » au RSA sont déjà inscrits à France Travail)
- le délai moyen pour la décision d'attribution du RSA serait de 21 jours le délai moyen d'orientation par le conseil départemental après la décision d'attribution serait de 30 à 45 jours
- le délai moyen d'orientation par France Travail après la décision d'attribution serait de 21 jours
- le délai moyen entre l'orientation et la signature du contrat d'engagement pourrait être de 15 à 30 jours.

2.3. Les jeunes suivis par les missions locales

A partir du 1^{er} janvier 2025, seront inscrits automatiquement sur la liste des demandeurs d'emploi tenue par l'opérateur France Travail les jeunes à la recherche d'un emploi et qui sollicitent l'accompagnement d'une mission locale, dans le cadre d'un Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) ou d'un Contrat d'engagement jeune (CEJ).

2.3.1. Les missions locales

Les missions locales sont des structures associatives ayant vocation à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans (jusqu'à 29 ans dans le cadre du contrat d'engagement jeune pour les jeunes auxquels la qualité de travailleur handicapé est reconnue) en assurant des fonctions

d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement à l'accès à la formation professionnelle initiale ou continue, ou à un emploi.

En 2023, le territoire français comptait 436 missions locales, et 6 800 lieux d'accueil. Près d'1,1 million de jeunes étaient ainsi accompagnés par le réseau en 2023, dont 425 000 ont été accueillis pour la première fois en 2023. Si une large part sont dans un parcours formel ou contractualisé (fin décembre 2023, 352 000 étaient dans un parcours Pacea ou un CEJ), ce n'est pas le cas de tous ces jeunes.

2.3.2. Le Pacea

Le Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea), d'une durée maximale de 24 mois, contractualise l'accompagnement de droit commun en mission locale. Ce dispositif, mis en place en 2017, aide les jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des freins professionnels ou personnels sur le marché du travail à définir leur projet, ainsi que les objectifs et moyens à mettre en place pour le réaliser.

Durant le dispositif, si la situation du jeune le justifie, le conseiller peut débloquer une allocation afin de l'aider ponctuellement (dans la pratique, cela concerne environ un tiers de ces jeunes¹⁴).

Il est possible d'intégrer un nouveau Pacea après être sorti du précédent (en raison d'un accès à l'autonomie, d'un abandon, ou au terme de sa durée maximale, par exemple).

2.3.3. La Garantie Jeune

La Garantie jeunes (GJ) a fait l'objet d'une expérimentation à partir de 2013. En 2017, elle a été généralisée à l'ensemble du territoire français. Jusqu'au 1^{er} mars 2022, elle constituait l'accompagnement le plus intensif des missions locales et s'inscrivait nécessairement dans un Pacea¹⁵ dont elle constituait une phase. Elle visait un public plus restreint et plus éloigné de l'emploi, les jeunes ni en étude, ni en emploi, ni en formation (Neet) en situation de précarité. Cet accompagnement était assorti d'une aide financière mensuelle modulable selon les revenus et la situation financière du bénéficiaire. En pratique, la quasi-totalité des bénéficiaires avaient perçu au moins une fois l'allocation au cours de leur parcours en GJ.

La durée initiale d'une Garantie jeunes était de 12 mois, extensible jusqu'à 18 mois sur décision de la commission de suivi des parcours. En mars 2022, le Contrat d'engagement jeune (CEJ) a remplacé la Garantie jeunes, et constitue désormais un parcours distinct du Pacea.

2.3.4. Le Contrat d'engagement jeune

Le contrat d'engagement jeune (CEJ) est mis en œuvre depuis le 1^{er} mars 2022 par les missions locales et France Travail (ex-Pôle emploi). Il s'adresse à tous les jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus (ou 29 ans révolus pour ceux reconnus travailleur handicapé) qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable. Sont ainsi concernés les jeunes Neets et ceux occupant un emploi précaire. Le CEJ remplace la Garantie jeunes, jusqu'alors proposée par les missions locales. Il se substitue également à l'Accompagnement individualisé des jeunes (AIJ) proposé par France Travail pour la partie des jeunes les plus éloignés du marché du travail (cf. figure 5).

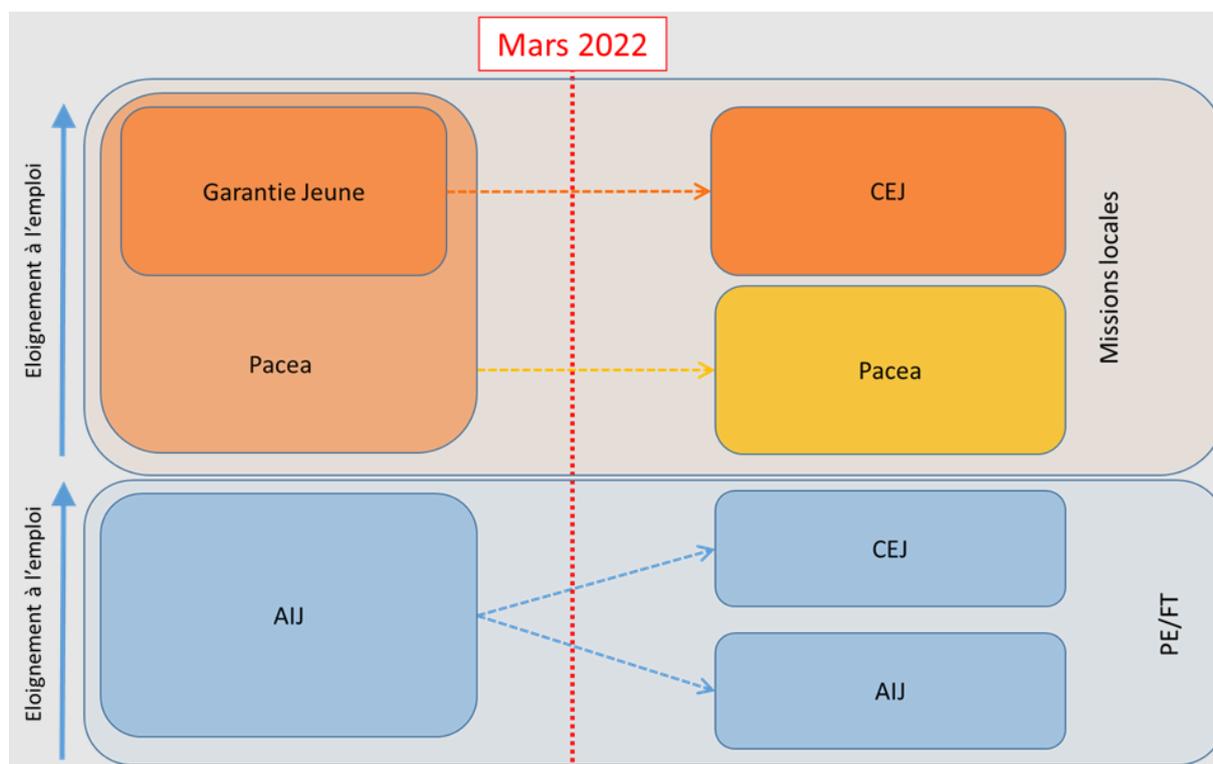
Durant leur parcours en CEJ, les jeunes doivent suivre un programme d'accompagnement intensif d'au moins 15 heures par semaine. Le parcours est prévu pour durer jusqu'à 12 mois, et peut être étendu exceptionnellement à 18 mois.

¹⁴ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/pacea-et-garantie-jeunes-quel-accompagnement-pour-quels-jeunes-dans-les-missions>

¹⁵ Lorsqu'une Garantie jeunes est ouverte au cours de la deuxième année du Pacea, la durée de celui-ci est prolongée jusqu'à la fin de la Garantie jeunes.

De plus, les jeunes peuvent être éligibles, sous conditions, au bénéfice d'une allocation mensuelle. Le cas échéant, le montant de cette allocation est défini en fonction de leurs ressources. L'allocation est versée sous réserve que le jeune concerné respecte ses engagements. En pratique, la quasi-totalité des bénéficiaires du CEJ perçoit au moins une fois l'allocation au cours de son parcours en CEJ en mission locale ; c'est le cas pour près de deux tiers d'entre eux pour ceux suivant un CEJ à France Travail.

Figure 5 : Evolution des dispositifs d'accompagnement intensif à destination des jeunes à partir de mars 2022, selon l'organisme d'accueil et le degré d'éloignement à l'emploi du public cible



2.3.5. L'accompagnement contractualisé en missions locales en chiffres

Fin décembre 2023, 227 000 jeunes sont accompagnés par une mission locale dans le cadre d'un Pacea, et 125 000 le sont dans le cadre d'un CEJ (cf. Figure 6).

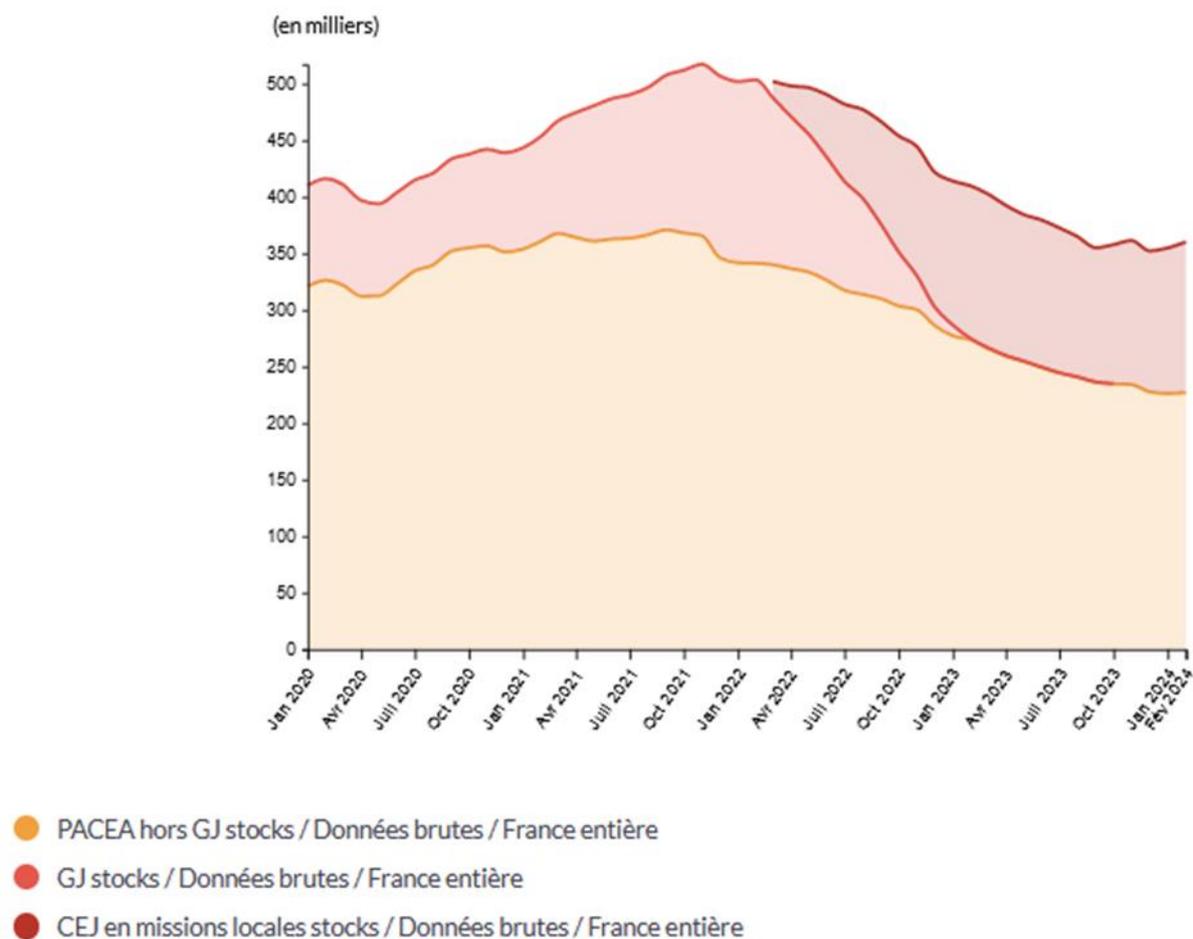
En termes de profil, les jeunes accompagnés par les missions locales en Pacea ou en CEJ sont particulièrement :

- jeunes : environ 60 % ont entre 18 et 21 ans, un sur dix est mineur
- éloignés du marché du travail :
 - environ la moitié d'entre eux ont un diplôme inférieur au CAP-BEP, moins de 10 % de diplômés du supérieur
 - environ 20 % résident en quartier prioritaire de la ville (QPV)
 - moins d'un sur cinq est titulaire du permis de conduire

La durée de l'accompagnement varie selon le dispositif :

- Le Pacea peut durer jusqu'à 24 mois, mais sa durée moyenne observée est de 12 mois.
- Le CEJ peut durer jusqu'à 12 mois (ou 18 après extension), mais sa durée moyenne est de 7 mois (à France Travail comme en mission locale).

Figure 6 : Nombre de bénéficiaires d'un accompagnement en GJ, Pacea hors GJ ou CEJ en missions locales (cumul)



Sources : Dares, Système d'information des missions locales (IMILO) ; traitements Dares

2.3.6. Inscription à France Travail des jeunes suivis par les missions locales

Au 1^{er} janvier 2025, les jeunes de mission locale suivis en Pacea ou en CEJ seront inscrits à France Travail ; leur stock sera ainsi instantanément basculé. Cette obligation ne concernera toutefois pas les jeunes qui déclareront ne pas être en recherche d'emploi, ce qui peut concerner une part notable du public. Par exemple, tous les jeunes visant plutôt de trouver une formation ou de reprendre une scolarité seront, à partir du 1^{er} janvier 2025, accompagnés par la mission locale non pas dans le cadre d'un Pacea, mais dans un autre cadre contractuel.

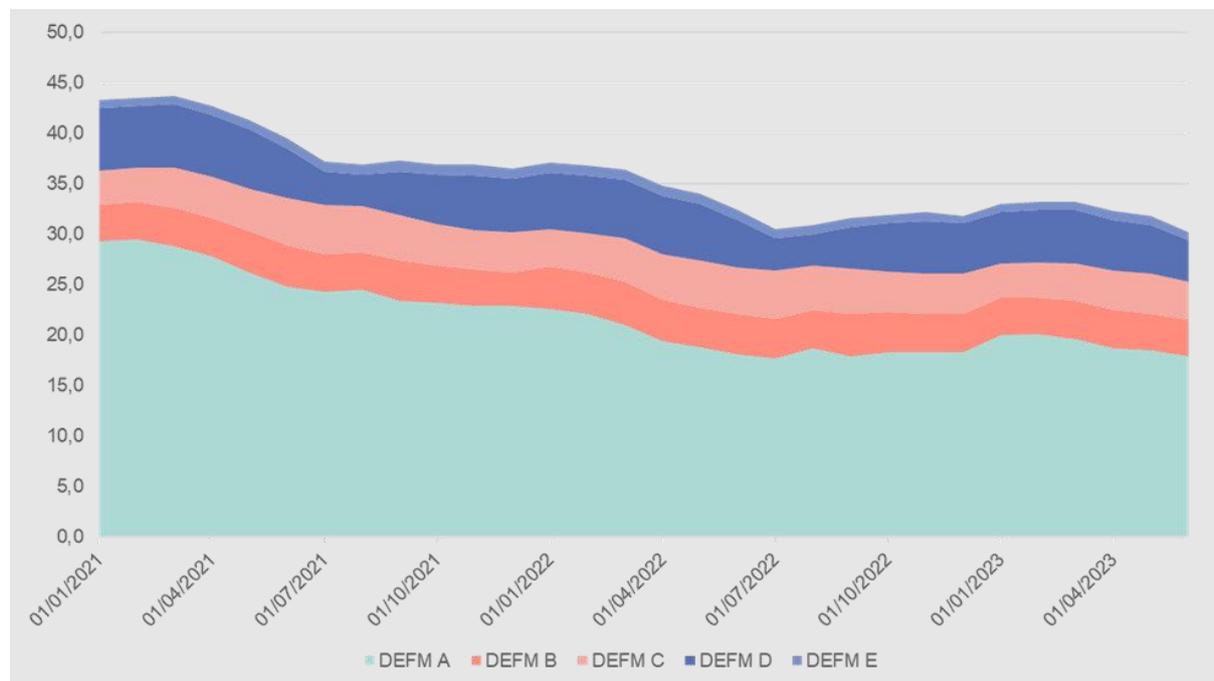
Une partie des jeunes en mission locale est cependant déjà inscrite à France Travail. En particulier, mi-2023, sur les 421 000 jeunes CEJ-ML ou en Pacea, 30 % d'entre eux sont déjà inscrits à FT. Sur ces 127 000 jeunes inscrits, 59 % sont classés en DEFM A, 12 % en B, 13 % en C, 13 % en D et 3 % en E.

Cette part de « bi-inscrits » a baissé de 8 points entre mi-2021 et mi-2022, en partie en lien avec à la montée en charge du CEJ. En effet, dans son Évaluation d'étape de l'accompagnement des jeunes dans le cadre du contrat engagement jeunes¹⁶, l'Igas indique que le déploiement du CEJ par deux réseaux différents a entraîné une mise en concurrence des opérateurs. L'adressage de jeunes

¹⁶ <https://igas.gouv.fr/IMG/pdf/2022-071r-rapport.pdf>

demandeurs d'emploi vers les missions locales a ainsi diminué de 38 % au cours de l'année 2022. Depuis mi-2022, la part de bi-inscrits est globalement stable oscillant entre 30 et 33 %.

Figure 7 : Part des jeunes en CEJ-ML ou Pacea qui sont inscrits à France Travail (en %)



Champ : jeunes de 25 ans ou moins suivis en mission locales (Pacea ou CEJ) et inscrits à FT.

Source : appariement Force, Dares

2.4. Les personnes suivies par Cap emploi

Les Cap emploi s'adressent aux personnes en situation de handicap en recherche d'emploi, aux salariés, aux travailleurs indépendants et agents publics qui souhaitent engager une reconversion professionnelle ainsi qu'aux employeurs privés et publics, quel que soit leur effectif.

Les Cap emploi développent une expertise dans l'accompagnement et la construction de parcours pour des publics qui nécessitent un accompagnement spécialisé et renforcé compte tenu de leur handicap, et dans l'accompagnement des employeurs dans leurs problématiques de recrutement et de maintien en emploi.

L'expertise des Cap emploi se fonde sur un principe de compensation en lien avec le handicap et en complémentarité des services proposés par le droit commun.

Les 98 Cap emploi sont des organismes de placement spécialisés exerçant une mission de service public.

A partir du 1^{er} janvier 2025, seront inscrits automatiquement sur la liste des demandeurs d'emploi tenue par l'opérateur France Travail les personnes à la recherche d'un emploi et qui sollicitent l'accompagnement de Cap emploi. Toutefois, cette disposition ne devrait avoir que peu d'impact sur la volumétrie d'inscrits à France Travail. En effet, un rapprochement entre les structures Cap emploi et France Travail a été opéré à compter de septembre 2020 et achevé courant 2022.

Avant ce rapprochement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi en situation de handicap était soit pris en charge par France Travail, avec un accompagnement par un conseiller France Travail au sein d'une agence du réseau France Travail, soit délégué à un Cap emploi, avec un accompagnement

d'un conseiller Cap emploi au sein de structures Cap emploi. Suite au rapprochement, l'agence France Travail devient le lieu unique d'accompagnement et l'ensemble des demandeurs d'emploi en situation de handicap sont accompagnés au sein des agences de France Travail que leur conseiller référent soit un conseiller France Travail ou Cap emploi. L'offre de services des deux opérateurs est désormais intégrée.

Environ 10 000 personnes en situation de handicap sollicitent Cap emploi sans être demandeur d'emploi aujourd'hui.

3. Les recommandations du groupe de travail pour faire évoluer la statistique

Le groupe de travail a étudié les impacts de la loi sur la statistique et émis des recommandations pour les prendre en compte. Outre ces impacts de la loi, d'autres évolutions de la publication ont été débattues qui ont fait l'objet de recommandations. L'ensemble de ces analyses et recommandations sont détaillées dans cette partie.

3.1. La création de deux catégories statistiques

Aujourd'hui, les personnes inscrites en catégories administratives 1 à 8 sont classées en cinq catégories statistiques (A, B, C, D, E). Les demandeurs d'emploi en catégories A, B et C sont tenus de rechercher un emploi, tandis que ceux inscrits en catégories D et E n'y sont pas tenus. La catégorisation en A, B ou C se fait en fonction du nombre d'heures travaillées dans le mois (respectivement 0 heure, de 1 à 78 heures, plus de 78 heures).

A partir du 1^{er} janvier 2025, avec l'inscription automatique des nouveaux publics, deux nouvelles catégories administratives devraient apparaître (9 et 10, cf. Partie 2.1.2). Le sujet de leur articulation avec les catégories statistiques actuelles et de la création de nouvelles catégories pose question.

Les demandeurs d'emploi en parcours social (catégorie 9) pourraient être classés d'un point de vue statistique en catégorie D (non disponibles immédiatement pour travailler et non tenus de rechercher un emploi) ou dans une nouvelle catégorie F qui permettrait d'identifier spécifiquement les demandeurs d'emploi en parcours social.

Pour les demandeurs d'emploi en catégorie d'attente 10 (cf. partie 2.1.2 pour le détail des publics concernés), trois options ont été étudiées : le classement par défaut en présupposant une orientation, le classement en catégorie A, avant éventuel ajustement après l'orientation, ou la création d'une nouvelle catégorie statistique, la catégorie G.

Le groupe de travail a débattu de différentes options de traitement statistiques des nouvelles catégories administratives.

Un premier élément discuté est celui de l'**opportunité de créer de nouvelles catégories**. Il faut que ces nouvelles catégories reflètent une réalité homogène pour les publics qui les composent en termes de statut au regard du marché du travail et de réalité d'accompagnement.

La création d'une nouvelle catégorie statistique F pour les individus orientés en parcours social permettrait de **rendre compte du service public de l'emploi tel qu'il va fonctionner** à la suite de l'entrée en vigueur de la réforme. La catégorie F sera dévolue à des individus qui ne participent pas encore au marché du travail en raison d'obstacles à la reprise et à la recherche d'emploi qu'il est nécessaire de lever. La création de la catégorie 9, « parcours social », va néanmoins également occasionner des réorientations vers cette catégorie de personnes déjà inscrites à France Travail. Cette réorientation se fera au gré de l'évolution de la situation des individus dont les conseillers auront connaissance au fil de leurs échanges avec les demandeurs d'emploi. Il faudra veiller dans l'analyse de la dynamique de cette catégorie à prendre en compte ces réorientations.

Il a été signalé qu'en complément du suivi des demandeurs d'emploi en parcours social il faudrait pouvoir mettre à disposition des séries sur les individus orientés dans les autres parcours (professionnel et socio-professionnel).

La création **d'une nouvelle catégorie statistique d'attente G** regrouperait les demandeurs d'emploi dont l'orientation en parcours d'accompagnement et donc la situation sur le marché du travail n'est pas encore identifiée.

Cette catégorie peut être mal interprétée : elle risque de capter des éléments erratiques comme des aléas de gestion de l'orientation du réseau pour l'emploi ou des temps de traitement des demandes de RSA. Il conviendra de suivre ces incidents de gestion dans le cadre du suivi des incidents, comme c'est actuellement le cas dans le cadre de la note sur les incidents et changements de procédure.

Toutefois, le suivi statistique de cette catégorie peut apporter une information économique et avoir un sens conjoncturel en cas de mouvements économiques intenses : un retournement de conjoncture avec une augmentation massive de demandeurs de RSA se traduirait par une forte hausse de cette catégorie.

Pour les individus en catégorie 10 (d'attente), il n'y aura pas d'actualisation mensuelle et donc pas d'information sur le fait qu'un emploi ait été occupé au cours du mois. L'option consistant à classer ces individus dans une des catégories existantes conduirait à ajouter de l'incertitude dans ces catégories ; par exemple en classant tous ces individus en catégorie A quand certains ont occupé un emploi au cours du mois.

Au total, le fait de suivre statistiquement les individus en parcours social de manière distincte, via la création d'une catégorie F, permettra de **refléter au mieux la situation du marché du travail**, avec d'une part les catégories A à E constituées de personnes cherchant un emploi ou occupant un emploi, et d'autre part une catégorie F constituée d'individus ne cherchant pas encore d'emploi et enfin une catégorie G constituée d'individus dont la situation vis-à-vis du marché du travail n'est pas encore identifiée.

Malgré les difficultés mentionnées *supra*, un consensus s'est dégagé au sein du groupe de travail : il est recommandé de créer deux nouvelles catégories statistiques adossées aux nouvelles catégories administratives, afin de prendre en compte la spécificité des nouveaux parcours sociaux associés à la réforme et de ne pas intégrer aux catégories actuelles des personnes qui n'ont pas encore été orientées et dont on ne sait donc pas quelle catégorie opérationnelle leur convient. En marge de la création de ces nouvelles catégories, il est demandé par le groupe de travail de pouvoir suivre à terme les flux d'entrées et de sorties de ces nouvelles catégories, les motifs de ces flux et l'ancienneté dans ces catégories.

Enfin il a été signalé que les premières années, la saisonnalité de ces nouvelles catégories sera difficile à identifier et qu'il ne sera pas possible de mettre à disposition de séries corrigées des variations saisonnières pour ces catégories.

3.2. Suivi d'inscription des demandeurs du RSA

Les demandeurs du RSA nouvellement inscrits à compter du 1^{er} janvier 2025¹⁷ une fois orientés basculeront (après passage par la catégorie d'attente) soit vers la catégorie F soit vers les catégories classiques A à E après la signature de leur contrat d'engagement.

3.2.1. Les bénéficiaires du RSA en parcours social

Les **personnes en catégorie F** seront dans un parcours social et y resteront tant qu'elles sont accompagnées à ce titre. La sortie de cette catégorie se fera soit pour une fin d'accompagnement, fin

¹⁷ Bénéficiaires d'un droit payé au 31/12/2024 (stock), nouveaux demandeurs de RSA et personnes avec un droit ouvert mais non payé au 31/12/2024 qui reçoit de nouveau des versements au titre du RSA (flux) non inscrits à France Travail.

qui peut conduire à une bascule dans les catégories A à E, soit pour une fin d'inscription à France Travail. Elle sera notifiée à France Travail si l'accompagnement relève d'un partenaire (Conseil départemental ou tiers). L'actualisation de l'inscription dans cette catégorie F sera renouvelée périodiquement, conformément à la loi, selon des modalités qui restent à définir.

3.2.2. Les bénéficiaires du RSA avec un droit payé en parcours professionnel et socio-professionnel

Les personnes qui **basculent vers les catégories A à E** seront soumises à l'**actualisation mensuelle** comme les autres demandeurs d'emploi qui s'inscrivent volontairement à France Travail. Les informations saisies dans le cadre de cette actualisation mensuelle permettront de classer ces demandeurs d'emploi dans les catégories statistiques.

Ces demandeurs d'emploi seront toutefois soumis à **deux types d'actualisation selon leur référent d'accompagnement** (cf. partie 2.1.3) qui n'emporte pas la même conséquence en termes d'inscription administrative :

- Les **bénéficiaires du RSA dont le référent est France Travail** seront soumis à la même actualisation que les autres demandeurs d'emploi, telle qu'elle existe avant la mise en place de la réforme. Ainsi, le mois où ces individus ne s'actualisent pas, ils seront désinscrits des listes administratives : ils ne seront donc pas comptabilisés comme demandeurs d'emploi en fin de mois et seront comptabilisés comme des sorties de listes dans les statistiques du mois.
- Lorsqu'ils sont soumis à une actualisation hybride, soit les **bénéficiaires du RSA dont le référent n'est pas France Travail**, contrairement aux autres demandeurs d'emploi, les bénéficiaires du RSA qui ne s'actualiseront pas ne seront pas désinscrits administrativement des listes de France Travail.

Le groupe de travail s'est interrogé sur l'opportunité de traiter statistiquement ces nouveaux demandeurs d'emploi en reflet du traitement administratif. Il s'est donc interrogé sur la prise en compte statistique d'un défaut d'actualisation pour un demandeur d'emploi soumis à une actualisation hybride. **Le groupe de travail a choisi, par souci d'harmonisation des traitements appliqués aux inscrits sur les listes de France Travail, de comptabiliser les défauts d'actualisation de tous les demandeurs d'emploi (bénéficiaires du RSA ou non) comme des sorties statistiques des listes de France Travail, que leur inscription administrative soit maintenue ou non.** Ils ne seront donc pas comptabilisés comme des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois s'ils ne s'actualisent pas. **Ces personnes inscrites administrativement ne s'étant pas actualisées seront identifiées chaque mois au sein des entrées et des sorties des listes, dès lors qu'elles restent inscrites administrativement sur les listes de France Travail.**

Ce choix méthodologique pourra induire des différences entre catégories administratives et statistiques.

3.2.3. Les bénéficiaires du RSA avec un droit non payé

Après sa demande de RSA, le bénéficiaire du RSA est soumis à une déclaration trimestrielle de ressources à la Cnaf ou à la CCMSA. Différents événements peuvent amener le bénéficiaire du RSA à voir son droit suspendu (dépassement du plafond de ressources, modification de la structure familiale, date de péremption de la carte de résident dépassée...).

Dans ce cas, le traitement opérationnel et administratif des bénéficiaires du RSA dont le droit est suspendu est, à la date d'écriture du présent rapport, toujours en instruction.

Concernant la fin d'inscription administrative, deux options sont théoriquement possibles : lier la fin d'inscription administrative à la fin d'accompagnement par les conseils départementaux (ou organismes tiers) ou lier cette fin d'inscription administrative à la fin de versement du RSA. Au moment de l'écriture de ce rapport ces deux options sont encore en cours d'instruction.

Est-ce que la statistique sur le marché du travail doit assurer le suivi, en tant que demandeurs d'emploi, des personnes initialement inscrites obligatoirement et qui ne percevraient plus le RSA (et tout

particulièrement si la fin d'inscription administrative dépend uniquement de la fin d'accompagnement notifiée par les conseils départementaux) ?

Une première remarque soulevée est que le suivi statistique des individus en fonction de l'accompagnement des conseils départementaux nécessite d'être étudié pour voir si cela ne porte pas une hétérogénéité des pratiques en termes d'accompagnement propres à chaque département.

Etant donnée l'incertitude sur le traitement administratif de ces personnes, **le groupe de travail demande à pouvoir réinstruire le cas de ces individus à l'automne, lorsque les questions opérationnelles seront traitées. Afin d'objectiver l'effet que ces publics pourraient avoir sur la statistique sur le marché du travail, le groupe de travail souhaite que des éléments chiffrés (sur le nombre de bénéficiaires du RSA avec un droit non payé, la fréquence des suspensions de droit RSA de ces individus, le nombre de droit suspendus qui font de nouveau l'objet d'un paiement) puissent lui être transmis avant cette instruction.**

3.3. La comptabilisation des jeunes suivis par les missions locales

Les jeunes suivis par les missions locales en CEJ ou en Pacea au 1^{er} janvier 2025 seront inscrits sur les listes de France Travail (dans une des catégories 1 à 8) dès janvier 2025, sans passer par la catégorie administrative d'attente : ils seront tous en parcours professionnel ou socio-professionnel. Après le 1^{er} janvier 2025, la liste de ces jeunes suivis sera transmise chaque mois par le réseau des missions locales à France Travail. Fin 2023, près de 300 000 jeunes en CEJ ou Pacea étaient suivis par les missions locales sans être inscrits à France Travail. Ils pourraient donc être autant à grossir les effectifs de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail à compter du 1^{er} janvier 2025, sous la réserve mentionnée supra.

Si le jeune n'est pas indemnisable, il sera invité à renseigner le formulaire d'**actualisation hybride** (cf. partie 2.1.3), la question du souhait du maintien de son inscription ne lui sera donc pas posée. De ce fait, tout défaut d'actualisation pour ces individus n'équivaudra pas à une sortie des listes administratives. Étant donnée la nature des parcours concernés par l'obligation d'inscription, il est possible que la part de jeunes (notamment ceux en Pacea n'ayant pas d'incitation à le faire) ne s'actualisant pas à France Travail soit conséquente. La fin de l'inscription administrative de ces jeunes pourra survenir à la demande du conseiller ou à la demande du jeune : l'information de la fin de l'accompagnement par la mission locale sera transmise dès la survenance pour entraîner la cessation d'inscription.

Le groupe de travail recommande que seuls les jeunes inscrits par les missions locales qui s'actualisent soient comptabilisés comme demandeurs d'emploi en fin de mois. Les autres jeunes inscrits par les missions locales seront identifiés chaque mois au sein des entrées et des sorties des listes, dès lors qu'ils restent inscrits administrativement sur les listes de France Travail.

Deux autres options ont été envisagées et n'ont pas été retenues par le groupe de travail :

- La création d'une catégorie statistique spécifique afin d'isoler ce nouveau public inscrit à France Travail n'a pas été retenue pour des raisons d'homogénéité de traitement de ces jeunes (un tiers d'entre eux étant déjà spontanément inscrits à France Travail indépendamment de leur suivi par la mission locale avant la mise en place de la réforme).
- La comptabilisation en demandeurs d'emploi en fin de mois de ces nouveaux publics en leur imputant une catégorie statistique de fin de mois (A par défaut ou la dernière catégorie statistique connue si elle est différente) n'a pas été retenue pour des raisons de méconnaissance de l'activité du jeune au cours du mois pouvant engendrer des approximations très fortes sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois.

3.4. La communication durant la phase de montée en charge de la réforme

Le groupe de travail avait pour mandat de "proposer des outils d'analyse pour faciliter l'interprétation des évolutions des statistiques produites" pendant et après la phase transitoire et "d'étudier les

modalités de diffusion des statistiques sur les demandeurs d'emploi de manière à garantir la bonne information du public.”

Concernant l'analyse des évolutions durant la phase transitoire, plusieurs options ont été envisagées par le groupe de travail.

Durant la période de transition, le groupe de travail propose de diffuser, en complément des séries habituellement produites par la Dares et France Travail, des séries complémentaires de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail hors bénéficiaires du RSA, CEJ, Pacea et AIJ (dispositif d'accompagnement intensif des jeunes proposé par France Travail).

Ces séries complémentaires débuteront en janvier 2017 et seront diffusées durant toute la période de montée en charge de la réforme. Elles représenteront un indicateur permettant d'apprécier des évolutions économiques sous-jacentes sur le marché du travail, hors ruptures liées à l'inscription de nouveaux publics. Elles ne permettront en revanche pas d'avoir un niveau de demandeurs d'emploi hors réforme.

Le nombre de ces séries complémentaires sera réduit : il s'agira des trois séries de demandeurs d'emploi en catégorie A, ABC, ABCDE. Une série de demandeurs d'emploi en catégorie ABC pour chaque région sera proposée pour l'analyse conjoncturelle réalisée au niveau régional.

Les options débattues par le groupe de travail sont présentées en détail *infra*.

3.4.1. Le cas des demandeurs du RSA

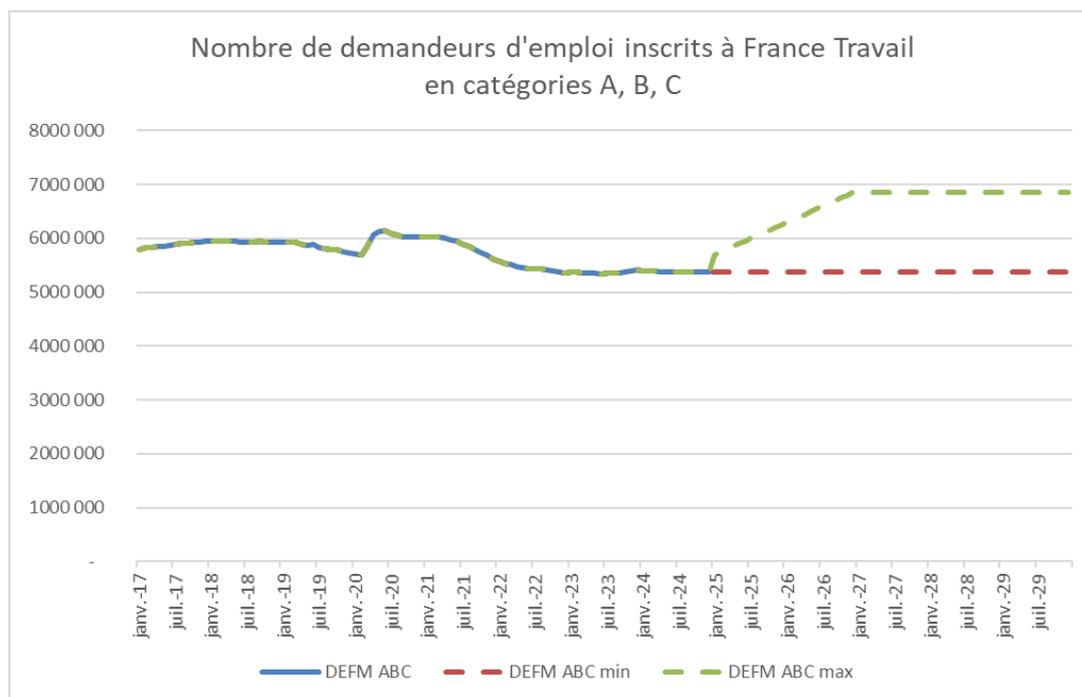
Pour permettre d'analyser les tendances économiques sous-jacentes hors rupture liée à l'inscription des demandeurs du RSA à partir du 1^{er} janvier 2025, plusieurs options ont été envisagées par le groupe de travail.

Option 1 : maintien de la diffusion actuelle en l'accompagnant simplement d'un avertissement

En raison de l'inscription généralisée des demandeurs du RSA, les séries de demandeurs d'emploi pourraient ressembler au graphique illustré dans la figure 8.

Cette option n'a pas été retenue par le groupe de travail car, malgré les avertissements qui pourraient alerter le lecteur, elle ne permet pas d'appréhender l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi hors réforme et ne fournit donc pas un outil d'analyse économique des statistiques de demandeurs d'emploi.

Figure 8 : courbe illustrant l'impact que pourrait avoir l'inscription généralisée des nouveaux publics sur le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à France Travail en catégories A, B, C



Source : France Travail, Dares - STMT

Champ : France entière, données CVS-CJO

Note de lecture :

DEFM ABC min : Schématiquement, si les bénéficiaires du RSA non inscrits à France Travail avant la réforme sont tous orientés en parcours social, l'impact de l'inscription de ce nouveau public sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois en catégorie ABC pourra être nul.

DEFM ABC max : Schématiquement, si aucun des bénéficiaires du RSA n'est orienté en parcours social et qu'ils s'actualisent tous, l'impact de l'inscription de ce nouveau public sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois en catégorie ABC pourrait être de +1,2 million à la fin de la période de reprise de stock.

Option 2 : diffusion de certaines séries hors bénéficiaires du RSA en plus des séries actuelles

Sur le passé, le profil de la série de demandeurs d'emploi en catégorie A (y compris bénéficiaires du RSA inscrits à France Travail) d'une part, et de la série de demandeurs d'emploi en catégorie A non bénéficiaires du RSA inscrits à France Travail d'autre part sont proches (figures 9a et 9b). Il en est de même sur le regroupement de catégories ABC. Or, les séries de demandeurs d'emploi non bénéficiaires du RSA ne seront par construction pas ou peu affectées par l'inscription automatique des demandeurs du RSA à partir du 1^{er} janvier 2025. Ainsi, l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi qui ne sont pas bénéficiaires du RSA pourrait constituer un bon indicateur complémentaire permettant d'avoir un aperçu de la situation économique sous-jacente sur le marché du travail durant la phase transitoire de reprise de stock progressive des bénéficiaires du RSA. Il est tout de même à noter que les réformes de l'assurance chômage ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pourraient avoir des impacts différents sur ces deux indicateurs et ainsi engendrer une différence dans leur évolution. Cette option a par ailleurs l'avantage d'être cohérente avec la diffusion habituelle de la STMT en se basant essentiellement sur des données administratives.

Cette stratégie permettrait de distinguer, par comparaison entre l'évolution de la série « hors bénéficiaires du RSA » et la série « y compris bénéficiaires du RSA », l'effet de la réforme (comprenant une montée en charge progressive sur deux à trois ans) de l'évolution « économique » hors mesure. Elle ne permet pas en revanche une comparaison en niveau. **Cette option est celle que le groupe de travail a retenue.**

Figure 9a : Nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A entre janvier 2017 et janvier 2024 (base 100 en janvier 2022)

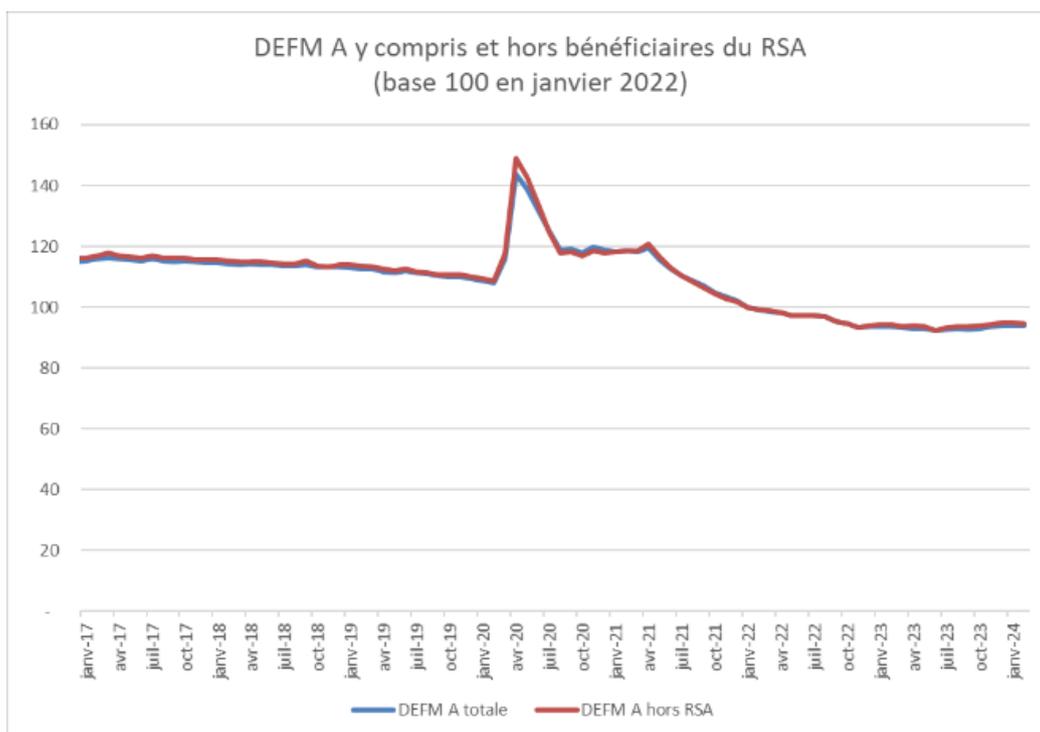
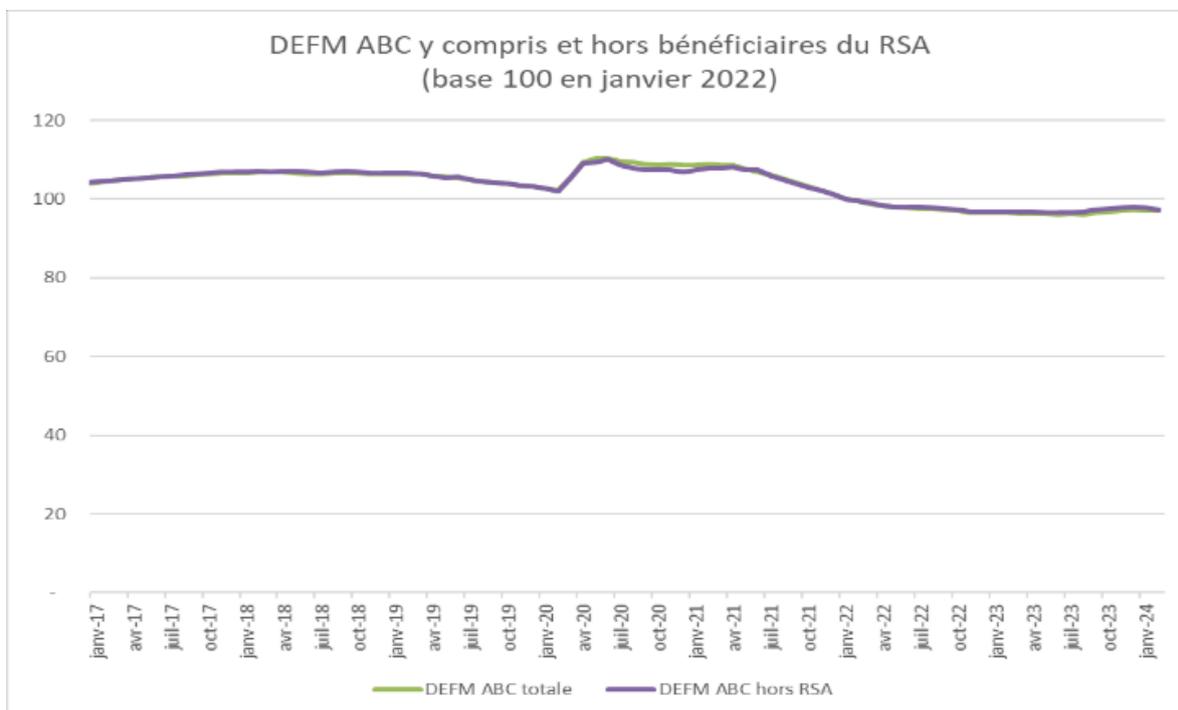


Figure 9b : Nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie ABC entre janvier 2017 et janvier 2024 (base 100 en janvier 2022)



Option 3 : reconstitution d'une série agrégée de demandeurs d'emploi sur un champ comparable à celui existant avant le 1^{er} janvier 2025.

Une autre option est de construire à partir du 1^{er} janvier 2025 une série à "comportement d'inscription inchangé" en s'appuyant sur l'estimation pour chaque bénéficiaire du RSA d'une probabilité de s'inscrire à France Travail.

La nouvelle base de données Midas est un appariement mené par la Dares depuis l'été 2021 en collaboration avec France Travail et la Cnaf qui croise trois sources de données administratives exhaustives depuis 2017 : les contrats salariés dans les données de la déclaration sociale nominative, l'inscription et l'indemnisation des demandeurs d'emploi (données FHS et FNA de France Travail) et les bénéficiaires de minima sociaux (RSA, prime d'activité, AAH - données Allstat-FR6 de la Cnaf).

Cette base peut permettre de construire un modèle reliant la probabilité pour un bénéficiaire du RSA d'être inscrit à France Travail en fonction de certaines caractéristiques. Cette probabilité peut ensuite être estimée pour chaque bénéficiaire du RSA inscrit après la réforme afin d'en déduire une série de demandeurs d'emplois "hors bénéficiaires du RSA qui ne se seraient pas inscrits avant la réforme".

Le groupe de travail a conclu que cette option pourrait faire l'objet d'une étude a posteriori mais que cette estimation faisait porter des risques sur la réalisation de la production des statistiques sur le marché du travail, tant en termes de fiabilité du processus de production que de qualité. Cette option conduit par ailleurs à s'éloigner de la nature administrative des données STMT puisqu'elle conduit à ajouter des personnes qui ne sont pas réellement inscrites à France Travail.

3.4.2. Le cas des jeunes suivis par les missions locales

Pour permettre l'analyse des tendances hors rupture liée à l'inscription des jeunes suivis par les missions locales, plusieurs options ont été envisagées par le groupe de travail :

- Option 1 : maintien de la diffusion actuelle en l'accompagnant d'un avertissement
- Option 2 : reconstitution de la série du nombre de jeunes suivis en Pacea ou en CEJ par les missions locales et inscrits à France Travail avant le 1^{er} janvier 2025 (en prenant également en compte les personnes en AIJ ou bénéficiant de la « garantie jeune » en raison des interactions entre dispositifs au cours des dernières années) puis suppression de ces publics dans la série de DEFM passée afin d'obtenir une série cohérente dans le temps excluant l'ensemble des jeunes suivis en Pacea ou en CEJ (ou en AIJ).
- Option 3 : reconstitution de la série passée du nombre de jeunes suivis par les missions locales en Pacea ou en CEJ qui n'étaient pas inscrits à France Travail avant le 1^{er} janvier 2025 puis ajout à la série de DEFM passée afin d'obtenir une série cohérente dans le temps incluant l'ensemble des jeunes (suivis en Pacea ou en CEJ par les missions locales).

Les options 2 et 3 présentent toutes deux des avantages et des inconvénients.

L'option 3 (ajout sur le passé des jeunes suivis en missions locales et non-inscrits à France Travail) présente l'avantage de rendre compte dans les statistiques de l'extension du champ et de proposer une rétopolation de cet effet avec une série cohérente dans le temps dès la mise en place de la réforme. Elle est en revanche difficile à mettre en œuvre en production mensuelle courante. En effet, il est probable qu'une partie des jeunes suivis par les missions locales, inscrits systématiquement à France Travail au 1^{er} janvier 2025, ne s'actualisent pas. Comme vu au point 3.3, les jeunes qui ne s'actualisent pas ne seront pas comptabilisés en tant que demandeurs d'emploi en fin de mois. Ainsi, afin d'obtenir une série comparable dans le temps, dans le cas de l'option 3, il s'agirait d'inclure dans les séries passées la seule part des jeunes qui s'actualisent et qui sont par suite comptabilisés en DEFM. Cette part sera difficile à estimer dès le mois de janvier 2025 et sera sans doute amenée à évoluer au fil des mois, avec une saisonnalité potentielle. Cette option conduirait à réestimer la série (DEFM y compris jeunes suivis par les missions locales qui n'étaient pas inscrits à France Travail avant le 1^{er} janvier 2025)

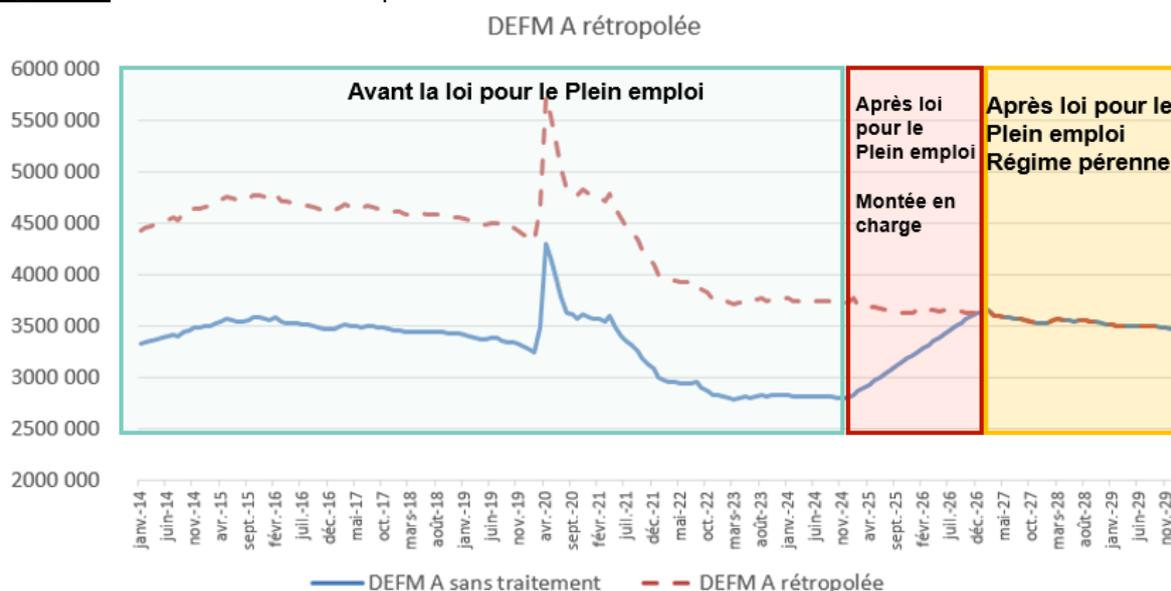
chaque mois, avec de plus une estimation fragilisée par la non-connaissance de la saisonnalité de l'actualisation administrative des jeunes suivis en missions locales. Au-delà des problèmes de qualité et de robustesse, la complexité des traitements induirait des risques sur la production mensuelle des statistiques étant donné le temps imparti à cette production.

L'option 2 (exclusion de l'ensemble des inscriptions à France Travail de jeunes suivis en missions locales sur le passé) a été retenue par le groupe de travail. Elle présente l'avantage de proposer une série cohérente dans le temps dès la mise en place de la réforme et de ne pas devoir réestimer cette série au mois le mois. Dans le même temps, elle présente l'inconvénient transitoire de ne pas prendre en compte l'évolution de cette population de jeunes pour la construction des indicateurs complémentaires. Étant donné les interactions entre les différents dispositifs permettant l'accompagnement des jeunes au cours des dernières années (cf. partie 2.3), les séries proposées dans l'option 2 excluraient les jeunes suivis dans le cadre d'un Pacea, d'un CEJ, de l'AIJ ou de la garantie jeunes. Ces publics représentent de l'ordre de 500 000 personnes en janvier 2023 dont 45 % sont inscrites à France Travail.

3.5. Rétropolation des séries après la montée en charge

Le groupe de travail avait pour mandat "d'examiner la possibilité de réropolation des séries pour en assurer la cohérence dans le temps". L'objectif d'une réropolation est de pouvoir présenter des séries cohérentes dans le temps sur une période la plus longue possible (exemple illustratif via le graphique de la figure 10).

Figure 10 : Illustration de la réropolation de la DEFM A



Deux périodes distinctes ont été identifiées par le groupe et une stratégie de réropolation et de communication différente a été envisagée pour chacune de ces périodes :

- La période de transition de "reprise de stock" 2025-2028 :

Durant la période de reprise de stock, les évolutions au mois le mois seront perturbées par la mise en place de la réforme. La diffusion de séries complémentaires ou "proxy" permettra d'observer les tendances économiques sous-jacentes avant et après réforme et de disposer de séries moins affectées par la réforme tant que le régime pérenne n'est pas atteint.

- La période faisant suite à la phase transitoire de reprise du stock de bénéficiaires du RSA, à partir de 2028 :

Une fois le régime pérenne atteint, une rétopolation “définitive” pourra être mise en œuvre en réintégrant les jeunes inscrits par les missions locales ainsi que les bénéficiaires du RSA non-inscrits à France Travail dans les séries de demandeurs d’emploi pré-réforme. Ce type de séries s’éloignera des séries de données strictement administratives habituellement mobilisées pour la diffusion des statistiques sur les demandeurs d’emploi.

Les incertitudes qui règnent sur le nombre de demandeurs d’emploi en régime pérenne restent non négligeables :

- Quelle part des jeunes suivis par les missions locales va s’actualiser sur les listes de France Travail ?
- Est-ce que les demandeurs de RSA qui verront leur demande refusée maintiendront massivement leur inscription et iront s’actualiser sur les listes de France Travail ?
- Est-ce que les bénéficiaires du RSA avec un droit suspendu, non payable maintiendront leur inscription plus souvent que par le passé ?
- Est-ce que le comportement de non-recours au RSA sera constant, comme supposé ?

Ainsi, le groupe de travail a souhaité que la méthode de rétopolation puisse être instruite par les équipes de la Dares et de France Travail une fois ce régime pérenne atteint et la visibilité sur l’impact de la réforme précisée.

3.6. Les catégories de demandeurs d’emploi commentées

Les catégories statistiques à mettre en avant dans la publication trimestrielle ont fait l’objet de recommandations du groupe de travail du Conseil national de l’information statistique (Cnis) de septembre 2008 relatif à la définition d’indicateurs en matière d’emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l’emploi : « *Le commentaire de la première page de la publication devra mettre en évidence les évolutions des grandes catégories ci-dessus [A,B,C,D,E et regroupements], éventuellement indiquer les liens entre elles (baisse d’une catégorie au profit d’une autre, par exemple). [...]*

Pour ne pas alourdir excessivement la publication, il est nécessaire de choisir un ensemble pour lequel davantage d’information sera fournie : indemnisation ou non, décomposition par sexe et âge, champ géographique métropole et Dom. Le choix s’est porté sur l’ensemble constitué des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 (catégories statistiques A+B+C) qui correspond aux demandeurs d’emploi tenus d’accomplir des actes positifs de recherche d’emploi, les personnes des catégories 4 et 5 n’étant pas tenues de le faire (et posant un problème particulier de suivi). De plus, on verra plus loin que les données sur les entrées et les sorties des listes de l’ANPE sont cohérentes avec ce périmètre. »

Depuis ce groupe de travail, la publication sur les demandeurs d’emploi met en avant la catégorie A+B+C. Au vu de l’élargissement des publics inscrits à France Travail, les membres du groupe de travail ont souhaité reposer la question des catégories de demandeurs d’emploi inscrits à France Travail à mettre en avant dans la publication. Ce questionnement rejoint par ailleurs celui des objectifs de cette publication, entre source conjoncturelle sur le marché du travail d’une part, et suivi de l’activité de France Travail d’autre part. Si l’importance de cette source pour le suivi de l’activité de France Travail a été soulignée largement au sein du groupe de travail, avec le souhait de le mettre en avant dès le début de la publication, l’intérêt conjoncturel de cette source a également été réaffirmé (*cf. infra*) en dépit de certaines difficultés. Il s’agit donc de pouvoir fournir les informations essentielles ressortant des données sur ces deux sujets.

Deux périodes de communication ont été identifiées par le groupe : la période de montée en charge de la réforme (période de transition) d’une part, en raison de la montée en charge de la réforme France Travail dont l’impact devra être explicité dans la publication et le besoin éventuel d’indicateurs complémentaires pour analyser les tendances sous-jacentes, et l’horizon de moyen terme (2028) d’autre part, après montée en charge, avec une communication stabilisée.

Certains membres du groupe de travail pour lesquels la publication doit d'abord permettre des analyses économiques sur l'évolution du marché du travail ont proposé de mettre en avant la catégorie A. Sur ce point, plusieurs arguments ont été avancés : la catégorie A rend mieux compte des évolutions conjoncturelles du marché du travail (personnes sans emploi et tenues de rechercher un emploi) et elle permet également d'éviter certains écueils associés au regroupement A+B+C mis en avant depuis le rapport Cnis 2008, dont notamment la confusion existant souvent dans le débat public entre "demandeurs d'emploi" et "chômeurs" reposant sur cet ensemble A+B+C qui réunit des situations hétérogènes sur le marché du travail.

Depuis 2008, le contour des catégories B et C a de fait fortement évolué. Le groupe de travail a questionné la délimitation entre les catégories B et C qui repose sur un seuil historique de 78 heures. A court terme, l'intérêt de modifier ce seuil n'a pas semblé prioritaire mais le groupe de travail recommande que des études permettant d'analyser la répartition des demandeurs d'emploi selon l'activité réduite qu'ils réalisent au cours du mois soient réalisées afin de questionner ce seuil établi à 78 heures.

Entre début 2008 et début 2024 le nombre de DEFM A+B+C a augmenté de 2 millions (dont +0,8 million pour les A et +0,9 million pour les C), alors que, selon l'enquête Emploi le nombre de chômeurs a augmenté de 0,3 million et le nombre de personnes contraintes dans leur offre de travail (chômage + halo + sous-emploi) a baissé de 0,2 million. La catégorie C a presque triplé en 16 ans (de 0,6 à 1,5 million), surtout du fait des personnes en emploi à temps complet qui représentent désormais la moitié de la catégorie ; une étude de la Dares ([Dares Analyses](#)) a montré que cette augmentation entre 2013 et 2017 résultait d'abord de changements de comportements de déclarations (pour 2/3 de la hausse), davantage que de l'augmentation du nombre de contrats temporaires (pour 1/3 de la hausse). Cette étude a aussi montré que les personnes inscrites en catégorie C sont majoritairement insatisfaites de leur situation d'emploi (à temps plein, les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie C en contrat temporaire recherchent un emploi stable ; à temps partiel, ils souhaitent en outre travailler plus et augmenter leurs revenus) ce qui expliquerait le maintien de leur inscription à France Travail et offre un angle complémentaire sur les comportements de recherche d'emploi.

Ces écarts entre les indicateurs de l'enquête Emploi et ceux du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail restent aujourd'hui encore complexes à expliquer au grand public. Pour autant, les indicateurs DEFM continuent d'apporter un éclairage conjoncturel complémentaire, qui a par exemple été réaffirmé lors du premier confinement de la crise sanitaire de 2020.

D'autres membres ont avancé l'intérêt de maintenir un commentaire proche de la forme actuelle avec la primauté donnée à la catégorie ABC, afin de faciliter la lecture des utilisateurs réguliers de la publication, et étant donnée l'évolution d'ampleur induite par la réforme. L'intérêt du regroupement A+B+C est par ailleurs de pouvoir mettre en regard les évolutions du stock de demandeurs d'emploi sur cet ensemble avec les statistiques sur les flux et l'ancienneté d'inscription, ces informations n'étant calculables dans la méthodologie actuelle que pour la catégorie ABC. Ce regroupement correspond également à une réalité administrative : celle des demandeurs d'emploi soumis à l'obligation de recherche active et l'obligation d'actualisation mensuelle. De plus, d'un mois sur l'autre, beaucoup de demandeurs d'emploi basculent d'une catégorie à l'autre.

D'autres membres, pour lesquels la publication doit rendre compte de la réalité d'inscription à France Travail, préfèrent la mise en avant de l'ensemble des inscrits à France Travail avec la catégorie ABCDEFG. Le commentaire de cet ensemble permet d'éviter certains écueils liés à la répartition entre catégories. En particulier, les créateurs d'entreprise se répartissent dans les catégories A, B, C et E. De la même manière, la question s'est posée de l'opportunité de ne pas comptabiliser dans la catégorie principale d'intérêt une personne inscrite sur les listes tout en étant indisponible temporairement pour cause de formation. Il en ressort que plusieurs participants ont émis l'opportunité de s'intéresser à l'ensemble des personnes inscrites à France Travail (catégorie ABCDEFG). À l'inverse, une difficulté associée à cet ensemble est le fait qu'il recouvre des publics très hétérogènes.

Au regard de ces éléments, les membres du groupe de travail ont estimé qu'une option de communication pourrait proposer une présentation en entonnoir qui ne donne pas priorité à un agrégat.

Ainsi, les statistiques qui seraient commentées dans la publication en cible seraient successivement (données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables, CVS-CJO¹⁸) :

- Le nombre total d'inscrits à France Travail (niveau des catégories ABCDEFG) ; il s'agit du nombre total d'inscrits en fin de mois au sens statistique
- Le nombre de demandeurs d'emploi en catégories ABCDE (niveau et évolution)
- Le nombre de demandeurs d'emploi en catégories ABC (niveau et évolution)
- Le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A (niveau et évolution)

Un enjeu à la cible sera également de proposer des séries « rétopolées » permettant des analyses sur le long terme « hors choc lié à la réforme de France Travail » et permettant notamment de neutraliser les ruptures de niveau associées à cette réforme.

À court-moyen terme, il ne sera pas possible de produire des données CVS-CJO sur le regroupement ABCDEFG, en raison de l'incapacité à isoler correctement la saisonnalité des catégories F et G, nouvellement créées, et de l'instabilité statistique associée à la montée en charge de la réforme. La correction des variations saisonnières des catégories F (parcours social) et G (catégorie d'attente) créées au 1^{er} janvier 2025 ne pourra s'opérer qu'avec un recul sur les données suffisant permettant d'observer les variations saisonnières (après la phase de montée en charge qui ne permettra pas d'observer la saisonnalité). Ainsi, les premières années, les seules données disponibles seront des données brutes (non corrigées des variations saisonnières) pour ces nouvelles catégories F et G.

La plupart des membres du groupe de travail ont par ailleurs estimé nécessaire la fourniture d'indicateurs d'évolution complémentaires « hors impact de la réforme de France Travail » durant la période de transition, permettant de continuer à utiliser cette source pour des analyses conjoncturelles (et non comme seule mesure de l'activité de France Travail). Durant la phase transitoire, les statistiques qui seraient commentées dans la publication seraient successivement :

- Le nombre d'inscrits à France Travail hors parcours social et catégorie d'attente (niveau des catégories ABCDE), en données CVS-CJO et le nombre d'inscrits dans les catégories F et G, en données brutes pour ces deux dernières catégories (non corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables), *cf. supra*
- Le nombre de demandeurs d'emploi en catégories ABCDE (niveau et évolution, CVS-CJO)
- Le nombre de demandeurs d'emploi en catégories ABC (niveau et évolution, CVS-CJO)
- Le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A (niveau et évolution, CVS-CJO)
- Le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A hors bénéficiaires du RSA et jeunes en parcours (Pacea, CEJ, AIJ) – CVS-CJO, permettant de donner une vision des évolutions économiques sous-jacentes.

La Dares a alerté le groupe de travail sur le fait que la présence d'un mix de données CVS-CJO et brutes dans la première phrase peut néanmoins diminuer la lisibilité et nécessite d'être vigilant sur le fait que les informations permettant une bonne appréhension de ces indicateurs soient présentes. En particulier, la présence de niveaux bruts pour les catégories F et G (et présentant une saisonnalité a priori) pourrait conduire certains lecteurs à les comparer aux données du trimestre précédent et à en tirer des interprétations erronées sur les tendances économiques à l'œuvre sur ces deux séries, voire sur le total des inscrits.

Enfin, durant la période de transition, l'ancienneté d'inscription et les statistiques sur les flux ne pourront pas être disponibles sur le regroupement ABCDEFG, car celles-ci nécessitent des investissements qui ne pourront être menés à l'horizon de début 2025. L'évolution du système d'information et la mise en place de cette statistique sera étudiée pour une intégration à la publication en régime pérenne, à la cible.

¹⁸ Pour rappel, la CVS-CJO est un outil indispensable pour suivre les évolutions de court terme d'une série présentant de la saisonnalité. La saisonnalité représente en effet souvent une grande part de la volatilité de court terme d'une série brute. Commenter les évolutions au trimestre le trimestre d'une série trimestrielle peut donc conduire à des interprétations erronées sur la compréhension des tendances à l'œuvre.

3.7. Vers une rationalisation de la publication

La publication trimestrielle *Dares Indicateurs* sur les demandeurs d'emploi inscrits à France Travail est disponible sur le site de la Dares et celui de France Travail. Elle s'avère très longue pour une publication conjoncturelle : 17 pages sont consacrées à la présentation de tableaux et de graphiques sur la ventilation des demandeurs d'emploi inscrits à France Travail par catégorie, la ventilation par sexe et âge du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A puis en catégories B et C puis en catégories ABC, l'ancienneté d'inscription sur les listes de France Travail de ces demandeurs d'emploi, leur indemnisation au titre du chômage, la ventilation par régions de ces effectifs et de leur évolution, les flux d'entrées et de sorties de la catégorie ABC par motif, la présentation des sources/définitions et quelques précisions méthodologiques.

Parallèlement, la totalité des données est désormais mise à disposition en accès simplifié en open data et une datavisualisation permet de présenter sous forme de tableaux, de graphiques et de cartes de nombreux aspects des indicateurs disponibles sur les demandeurs d'emploi (séries fines par âge, sexe, région notamment)¹⁹.

Le groupe de travail recommande donc d'alléger la publication afin de la recentrer autour des principaux messages, présentés *infra* :

- le nombre et les évolutions des différentes catégories de demandeurs d'emploi, y compris regroupements (ABCDE, ABC, et à terme l'ensemble des inscrits ABCDEFG)
- Une page dédiée aux indicateurs *complémentaires* permettant d'analyser les tendances sous-jacentes hors ruptures liées à la réforme France Travail durant la phase de transition ou aux séries rétopolées après la phase de transition
- La ventilation par âge des demandeurs d'emploi en catégories A et ABC
- L'ancienneté d'inscription en catégorie ABC
- Les entrées et sorties de la catégorie ABC par motifs (à terme pour l'ensemble des inscrits ABCDEFG sous réserve de faisabilité)
- Un encadré "indemnisations" (portant comme aujourd'hui sur les trimestres antérieurs faute de disponibilité de l'information) permettant aussi, à terme, d'identifier les demandeurs d'emploi percevant le RSA.

3.8. Le champ de la publication : France entière ou France métropolitaine

La publication trimestrielle sur les demandeurs d'emploi inscrits à France Travail présente la plupart des indicateurs sur le champ de la France métropolitaine et propose certains indicateurs sur le champ de la France entière hors Mayotte. Le groupe de travail recommande d'élargir le champ de la publication à l'ensemble du territoire français, y compris Mayotte, et de présenter l'essentiel des indicateurs sur le champ de la France entière. Toutefois, en raison de la charge de travail associée à cet élargissement, notamment l'intégration de Mayotte, **le groupe de travail propose, dans un premier temps, d'étendre le champ de la publication à la France hors Mayotte.**

¹⁹ Via le site de la [DARES](#) et celui de [France Travail](#).

Annexes

Annexe 1 : Mandat du groupe de travail

Depuis 1996, la Dares et Pôle emploi (l'ANPE avant le 20 décembre 2008) élaborent et diffusent conjointement les statistiques portant sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. Cette statistique est labellisée par l'Autorité de la statistique publique. En 2021, le renouvellement de la labellisation des séries nationales et infranationales associées a été accordé pour une durée de cinq ans.

Le gouvernement a présenté le projet de loi « Plein emploi » au Conseil des ministres en juin 2023. Il est en cours d'examen au Parlement.

Ce projet de loi prévoit la création du réseau France Travail rapprochant Pôle emploi des Missions locales et de Cap Emploi, et reposant sur une coopération renforcée de tous les acteurs de l'emploi, de la formation et de l'insertion, et un renforcement de l'accompagnement des personnes et des employeurs. Le projet de loi prévoit en particulier l'inscription à Pôle emploi de toutes les personnes ayant besoin d'un emploi, et un diagnostic global en vue de leur proposer un accompagnement adapté à leurs besoins. Cela concernerait notamment les personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), les jeunes suivis par les Missions locales, et les personnes accompagnées par un organisme du réseau Cap Emploi. L'inscription automatique prévue dans le cadre du projet de loi devrait donc se traduire par une hausse sensible des inscrits à France Travail par rapport aux seuls inscrits à Pôle emploi actuellement. Par exemple, s'agissant des seuls bénéficiaires du RSA, la Drees estime que seuls 40 % d'entre eux sont inscrits à Pôle emploi sur un total de plus de 2 millions.

Ces nouveaux inscrits seront dans des situations très diverses au regard de l'emploi. En particulier, lorsque la situation de la personne fera apparaître des freins importants à la reprise d'un emploi (difficultés de logement, situation de proche aidant, problème de santé), elle bénéficiera d'un accompagnement à vocation d'insertion sociale, et ne sera pas tenue d'effectuer des démarches actives de recherche d'emploi²⁰.

Ces évolutions sont donc susceptibles d'avoir un impact important sur les séries de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et de rendre l'interprétation de ces séries particulièrement complexes.

L'inscription généralisée de ces nouveaux publics est prévue au plus tard le 1^{er} janvier 2025. Les bénéficiaires du RSA, les jeunes suivis en Missions locales et les personnes suivies dans le réseau Cap Emploi déjà inscrits avant le 1^{er} janvier 2025 (le « stock ») et ceux qui entreront dans ces situations en flux à partir de cette date seront alors reçus progressivement et bénéficieront d'un diagnostic qui permettra de déterminer le parcours d'accompagnement vers lequel ils sont orientés. L'orientation du « stock » pourra prendre plusieurs mois et la montée en charge sera progressive : une période de transition est donc à prévoir.

Aujourd'hui, les demandeurs d'emploi sont classés dans 8 catégories administratives (numérotées de 1 à 8), définies par un arrêté du 5 février 1992, complété par un arrêté du 5 mai 1995. Ces catégories distinguent les demandeurs d'emploi en fonction de leur situation vis à vis de l'emploi et de leur emploi recherché. Des catégories statistiques sont construites à partir de ces catégories administratives et d'informations complémentaires par regroupement des demandeurs d'emploi dont la situation sur le marché du travail est suffisamment proche pour « faire sens » dans des catégories statistiques. Les catégories administratives pourraient être amenées à évoluer pour tenir compte des modalités de la réforme à la fois pour la période de transition (gestion du « stock ») et en régime permanent (inscription de personnes très éloignées du marché du travail qui bénéficient au préalable d'un accompagnement à

²⁰ Plus précisément, l'article 2 du projet de loi Plein emploi tel qu'adopté par le Sénat en première lecture prévoit que le contrat d'engagement des inscrits à France Travail comportera « les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi » et précisera « les actes positifs et répétés de recherche d'emploi que le demandeur d'emploi est tenu de réaliser » uniquement « si le projet professionnel du demandeur d'emploi comporte la recherche d'une activité salariée et si ce projet est suffisamment établi ».

vocation d'insertion sociale). Les mesures du chômage et de l'activité au sens du Bureau international du travail, en particulier les critères retenus au niveau international, qui ne dépendent pas de l'approche administrative, ne sont en revanche pas concernées par la réforme.

Compte tenu de l'importance prise dans le débat public par la publication des statistiques relatives aux demandeurs d'emploi, le bureau du Cnis souhaite réunir un groupe de travail portant sur les conséquences de la mise en place de France Travail sur les statistiques des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. Ce groupe pourra s'appuyer sur deux rapporteurs, l'un issu de la Dares, l'autre de Pôle emploi. Il pourra notamment réunir des membres du Cnis et des experts. Il pourra auditionner autant que de besoin les organisations et les personnalités qui lui apparaîtront utiles pour ses travaux. Il bénéficiera de l'appui technique de Pôle emploi et de la Dares durant tous ses travaux. Le président de la commission Emploi, qualification et revenus du travail du Cnis sera invité permanent de ce groupe de travail.

Le groupe de travail :

- étudiera la manière de rendre compte, dans les statistiques publiées, de l'élargissement du public inscrit à Pôle emploi pendant et après la phase transitoire.
- proposera le cas échéant des outils d'analyse pour faciliter l'interprétation des évolutions des statistiques produites.
- examinera la possibilité de réropolation des séries pour en assurer la cohérence dans le temps.
- étudiera les modalités de diffusion des statistiques sur les demandeurs d'emploi de manière à garantir la bonne information du public.

Le groupe présentera un point d'avancement de ces travaux à la commission Emploi, qualification et revenus du travail en mai 2024 et pourrait rendre ses conclusions avant l'été 2024.

Président : Eric Heyer, directeur du département Analyse et prévision de l'OFCE

Rapporteurs : un membre de la Dares et un membre de Pôle emploi

Autres membres (liste indicative) :

Représentants des partenaires sociaux, des organisations professionnelles

SSP (Insee, Drees, Dares)

Administrations ouvrant des droits sociaux

Pôle emploi

Chercheurs

Associations (pourront être auditionnées)

Quelques experts parmi les membres des commissions sociales pourront être sollicités.

Annexe 2 : Calendrier des réunions

18/12/2023 : première réunion du groupe de travail

7/2/2024 : seconde réunion du groupe de travail

20/3/2024 : troisième réunion du groupe de travail

5/4/2024 : quatrième réunion du groupe de travail

23/4/2024 : cinquième réunion du groupe de travail

3/5/2024 : sixième réunion du groupe de travail

22/5/2024 : septième réunion du groupe de travail

28/5/2024 : présentation de l'avancement des travaux en commission Emploi, qualification et revenus du travail

3/6/2024 : huitième réunion du groupe de travail

19/6/2024 : neuvième réunion du groupe de travail

3/7/2024 : présentation des travaux du groupe de travail au bureau du Cnis

Annexe 3 : Pour en savoir plus

[Emploi, chômage, précarité - Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir](#), Rapport du groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi, 2008

[Loi pour le plein emploi](#), legifrance, 18 décembre 2023

[Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2023](#), Drees, septembre 2023

[Les demandeurs d'emploi inscrits à France Travail au 1^{er} trimestre 2024](#), Dares Indicateur, Valentin Cocuau, Jérôme Dano, avril 2024

[Incidents et changements de procédures \(2024\)](#), Dares et France Travail, avril 2024

[Quelles explications possibles à la hausse du nombre des demandeurs d'emploi en activité ?](#), Dares Analyses, Gaëtan Guillermin, Kévin Savary, Rémi Monin, juillet 2023

[Tout demandeur d'emploi n'est pas forcément chômeur](#), blog Insee, février 2022

[Evaluation d'étape de l'accompagnement des jeunes dans le cadre du contrat engagement jeunes : des enseignements utiles pour la mise en place de France travail](#), Igas, Laurent Vilboeuf et Thomas Wanecq, 2022

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés dans le rapport

ACS	Avis de changement de situation
AIJ	Accompagnement individualisé des jeunes (dispositif d'accompagnement intensif des jeunes proposé par France Travail)
ANPE	Agence nationale pour l'emploi (jusqu'en 2008)
ARCE	Aide à la reprise ou création d'entreprise
ARE	Allocation de retour à l'emploi
ASS	Allocation de solidarité spécifique (fin de droits à l'assurance chômage)
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CEJ	Contrat d'engagement jeune
CER	Contrat d'engagement réciproque
Cnaf	Caisse nationale d'allocation familiale
Cnis	Conseil national de l'information statistique
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
CVS-CJO	Correction des variations saisonnières – correction pour jours ouvrables
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (travail)
DEFM	Demandeurs d'emploi en fin de mois
Drees	Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (santé-solidarité)
Drom	Départements et régions d'outre-mer
GJ	Garantie jeunes
Igas	Inspection générale des affaires sociales
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MSA	Mutualité sociale agricole
<i>Neet</i>	<i>Neither in employment nor in education or training</i>
Pacea	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
RSA	Revenu de solidarité active
STMT	Statistique du marché du travail
UNML	Union nationale des missions locales

Conséquences de la mise en place de la loi « Pour le plein emploi » sur les statistiques de demandeurs d'emploi

La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 prévoit une coopération renforcée des acteurs du service public de l'emploi, de la formation et de l'insertion, et un renforcement de l'accompagnement des personnes et des employeurs. Toute personne ayant besoin d'un emploi sera désormais inscrite à France Travail et se verra proposer un accompagnement personnalisé. Cela concerne notamment les bénéficiaires du revenu de solidarité active (allocataires du RSA et conjoints), les jeunes suivis par les Missions locales, et les personnes accompagnées par un organisme du réseau Cap Emploi. L'inscription automatique de ces publics, prévue au 1er janvier 2025, devrait se traduire par une hausse sensible du nombre d'inscrits à France Travail. Par exemple, s'agissant des seuls bénéficiaires du RSA, la Drees estime que seuls 40 % d'entre eux sont inscrits à Pôle emploi sur un total de plus de 2 millions.

Ces évolutions sont donc susceptibles d'avoir un impact important sur les séries de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail (ex-Pôle emploi) et de rendre l'interprétation de ces séries particulièrement complexes.

Compte tenu de l'importance prise dans le débat public par la publication des statistiques relatives aux demandeurs d'emploi, le bureau du Cnis a souhaité réunir un groupe de travail composé de producteurs et d'utilisateurs de ces données pour réfléchir à la manière de rendre compte, dans les statistiques publiées, de l'élargissement des publics inscrits à France Travail et étudier les modalités de diffusion des statistiques sur les demandeurs d'emploi de manière à garantir une bonne information du public. Au terme d'une dizaine de réunions d'échanges, entre décembre 2023 et juin 2024, le groupe de travail a formulé un certain nombre de propositions pour faciliter l'interprétation des nouvelles données et maintenir leur cohérence dans le temps.