

N° 349

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 février 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi,

Par M. Emmanuel CAPUS et Mme Ghislaine SENÉE,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LE CONSTAT PARTAGÉ D'UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE OPÉRATIONNELLE DE DISPARITÉS TERRITORIALES POURTANT BIEN CONNUES	7
A. DES DISPARITÉS TERRITORIALES BIEN CONNUES, MAIS QUI NE SONT GUÈRE PRISES EN COMPTE PAR LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI	8
1. <i>Les inégalités entre les territoires en matière d'accès à l'emploi sont indéniables et devraient appeler des réponses différenciées de l'État.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Un déficit d'évaluation de l'impact différencié des politiques de l'emploi sur les territoires</i>	<i>9</i>
B. LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI, TRÈS CENTRALISÉE, NE FAIT GUÈRE L'OBJET D'ADAPTATION AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES.....	11
1. <i>La dépense publique en faveur de l'emploi, massive, est très largement gérée à guichet ouvert.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Les faibles marges de manœuvre pour adapter la politique de l'emploi aux territoires sont sous-utilisées.....</i>	<i>12</i>
II. LA LOI POUR LE PLEIN EMPLOI : UNE OPPORTUNITÉ ET UN DÉFI POUR ADAPTER LE SOUTIEN À L'EMPLOI AUX DÉFIS PROPRES À CHAQUE TERRITOIRE.....	13
A. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT QUI DOIT MIEUX TENIR COMPTE DES TERRITOIRES PRIORITAIRES.....	13
B. UNE ASSOCIATION PLUS ÉTROITE AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PERMETTRAIT D'AJUSTER LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI AUX PRIORITÉS LOCALES.....	14
C. LE DÉFI DE L'ARTICULATION ENTRE LE RÉSEAU POUR L'EMPLOI ET LE DISPOSITIF « TERRITOIRE ZÉRO CHÔMEUR » DOIT ÊTRE RELEVÉ DANS LE CADRE DE LA PÉRENNISATION DE CE DERNIER.....	14
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER.....	17
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	37

Mesdames, Messieurs,

Le 8 janvier 2025, la commission des finances a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête portant sur la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi.

La politique nationale de l'emploi désigne l'ensemble des **interventions publiques sur le marché du travail visant à préserver l'emploi et à réduire le chômage**. Sa territorialisation, afin de prendre en compte la diversité des situations des marchés locaux du travail, passe principalement par la **déconcentration des moyens et par le dialogue avec les collectivités territoriales**.

La Cour fait le constat d'une **faible territorialisation** de la politique nationale de l'emploi. Les enjeux en sont pourtant cruciaux : d'une part, il s'agit de répondre à des **enjeux qui diffèrent sensiblement d'un territoire à l'autre** en fonction de sa population, de son activité économique et des conditions de vie qui affectent directement l'accès à l'emploi sur ce territoire ; d'autre part, elle est **étroitement liée à des politiques publiques relevant des collectivités territoriales**, comme la formation, l'insertion ou l'action sociale.

En conséquence, ce sujet ne pouvait qu'intéresser le Sénat.

Pour donner suite à la remise de l'enquête par la Cour des comptes, la commission des finances du Sénat a organisé, le 4 février 2026, une audition **réunissant des représentants de la Cour des comptes et des principales parties prenantes** : la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), France Travail et l'Union nationale des missions locales (UNML).

I. LE CONSTAT PARTAGÉ D'UNE FAIBLE PRISE EN COMPTE OPÉRATIONNELLE DE DISPARITÉS TERRITORIALES POURTANT BIEN CONNUES

La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) définit les politiques de l'emploi comme « *les interventions publiques sur le marché du travail, qui ont pour objectif d'en améliorer le fonctionnement, d'accroître et préserver l'emploi, ainsi que de réduire le chômage et les discriminations à l'embauche.* » Cette politique s'appuie sur **quatre leviers principaux** : les incitations à l'embauche (ex : les emplois aidés), le soutien au revenu en cas d'absence d'emploi ou de réduction d'activité (ex : l'activité partielle), la formation professionnelle (ex : l'apprentissage) et les incitations à l'activité (ex : la prime d'activité).

Le mouvement de territorialisation des politiques de l'emploi remonte aux années 80, durant lesquelles la massification du chômage a conduit l'administration de l'emploi à prendre en compte la diversité des situations des marchés locaux du travail. Elle s'est depuis constitué, surtout depuis les années 2000, en une « *démarche stratégique* »¹ **fondée sur trois leviers** :

- la **déconcentration** de l'action de l'État, c'est-à-dire la délégation des moyens humains et budgétaires ainsi que des leviers juridiques à l'échelon déconcentré ;

- une **politique de « zonage »**, propre à cette politique ou liée à d'autres politiques publiques (politique de la ville, zones de revitalisation rurale, etc.) ;

- le **dialogue entre l'État et les collectivités territoriales**, visant à associer ces dernières à la conception et au déploiement de la politique de l'emploi.

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi constitue ainsi une nouvelle étape dans ce processus, avec l'objectif de renforcer la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi. Son évaluation reste à faire.

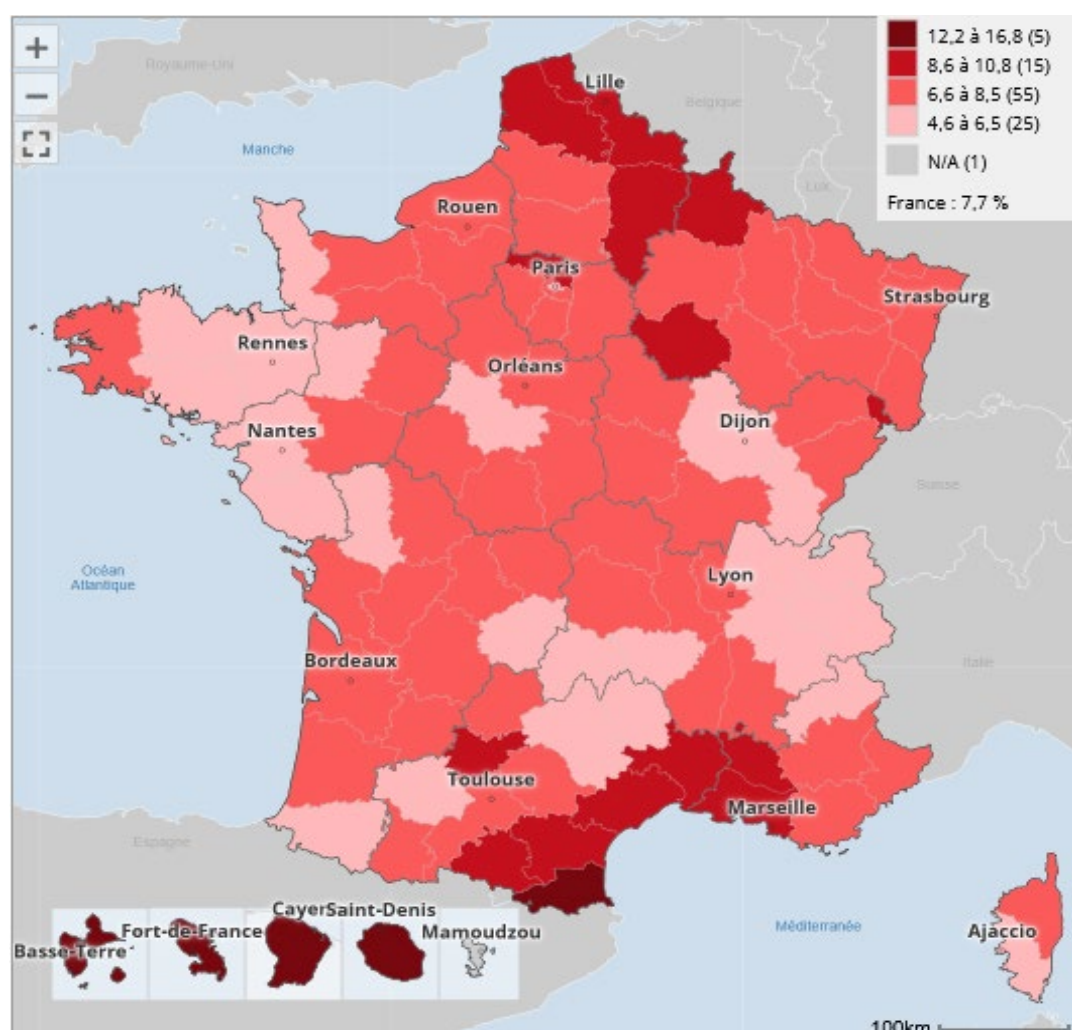
¹ Dares et Céreq, « [1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi](#) », Premières informations et premières synthèses, juin 2002, n° 24-2.

A. DES DISPARITÉS TERRITORIALES BIEN CONNUES, MAIS QUI NE SONT GUÈRE PRISES EN COMPTE PAR LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI

1. Les inégalités entre les territoires en matière d'accès à l'emploi sont indéniables et devraient appeler des réponses différenciées de l'État

Les rapporteurs spéciaux relèvent que la Cour des comptes fait, sans surprise, le constat de l'existence d'**importantes disparités territoriales en matière d'accès à l'emploi** : pour ne prendre comme indicateur que le taux de chômage, il est de plus de 16 % en Guyane ou de 12 % dans l'Hérault, contre seulement 5,6 % en Savoie, voire 4,5 % dans le Cantal !

Taux de chômage départemental en France au troisième trimestre 2025
(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données de l'Insee

La Cour indique d'ailleurs que **les inégalités territoriales en matière d'emploi sont « bien documentées : nous avons pu constater que les services de l'État et de France Travail sont dotés, aussi bien au niveau central qu'au niveau local, d'un certain nombre d'instituts statistiques qui permettent de mesurer ces disparités jusqu'à l'échelle du bassin d'emploi. Cette abondante production statistique permet donc de disposer d'une connaissance fine des situations locales. »**

Ces disparités territoriales, bien connues, devraient **inciter l'État à adapter son action aux spécificités des territoires concernés**. Il conviendrait en effet de traiter de manière distincte des territoires dont les besoins sont différents, par exemple en soutenant le retour à l'emploi là où le chômage est haut et en agissant sur les tensions de recrutement là où il est faible.

Une telle adaptation de la politique nationale de l'emploi apparaît **d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait de répondre à des enjeux et des problèmes qui diffèrent sensiblement d'un territoire à l'autre** en fonction de sa population (démographie, revenus, niveau et nature des diplômes détenus...), de son activité économique (dynamisme, spécialisation sectorielle...) et des conditions de vie (logement, transports) qui affectent directement l'accès à l'emploi sur ce territoire. Surtout, la politique de l'emploi est **étroitement liée à des politiques publiques relevant des collectivités territoriales** : orientation et formation (régions), développement économique (régions et bloc communal) action sociale (département), politique de la ville, logement, mobilité et garde d'enfants (bloc communal).

Pourtant, la Cour fait aujourd'hui le constat d'une insuffisante prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi.

2. Un déficit d'évaluation de l'impact différencié des politiques de l'emploi sur les territoires

Il semble que les obstacles à la prise en compte des spécificités territoriales dans la politique de l'emploi sont de deux ordres.

Il s'agit d'abord d'un **déficit d'évaluation a posteriori des différents outils**. Si les pouvoirs publics connaissent bien les conditions économiques de leur territoire, la Cour estime que « *l'exploitation analytique et évaluative [de ces données demeure] très limitée : après avoir expliqué de manière satisfaisante un certain nombre d'écarts, il est malaisé d'apprécier les effets des différents dispositifs de la politique de l'emploi. De plus, le nombre d'évaluations des actions mises en œuvre est faible, d'où des difficultés à déterminer si les mesures prises par l'État et ses opérateurs pour remédier aux disparités portent ou non leurs fruits. »*

Aussi, la première recommandation de la Cour des comptes consiste à **développer une approche plus évaluative**, afin de mesurer l'impact des actions et de savoir si elles contribuent à corriger ces importantes disparités territoriales. Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver le développement de l'évaluation des politiques de l'emploi.

De ce point de vue, la loi pour le plein emploi¹ constitue une opportunité d'améliorer l'évaluation des dispositifs de la politique nationale de l'emploi dans les territoires. Elle a en effet **généralisé l'évaluation a posteriori et défini des indicateurs harmonisés** à cette fin.

Liste des indicateurs d'évaluation de la politique nationale de l'emploi

Thématique	Indicateur
Publics	Description des publics
Retour à l'emploi	Taux de présence en emploi
	Taux d'accès à l'emploi
Parcours d'accompagnement	Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leur accompagnement
	Délai entre l'inscription et la signature du contrat d'engagement
	Contenu de l'accompagnement : - Mobilisation de l'offre dans les parcours - Ruptures d'accompagnement - Réorientations au cours de l'accompagnement
	Persistance des freins socio-professionnels
Entreprise	Taux de pourvoi des offres
	Délai de pourvoi des offres
	Taux de recours des employeurs
	Taux de satisfaction des employeurs au réseau pour l'emploi
Formation	Taux d'accès à l'emploi (et présence en emploi) 6 mois après la sortie de formation
	Part des publics "prioritaires" parmi les entrants en formation
Coopération	Indicateurs matérialisant la coopération au sein du réseau pour l'emploi
Moyens	Indicateurs sur les moyens dédiés aux offres de solution et aux parcours d'accompagnement

Source : Arrêté du 14 mars 2025 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'emploi relative à la liste des indicateurs du réseau pour l'emploi

Des initiatives intéressantes sont d'ailleurs expérimentées depuis 2024. Ainsi, lors de son audition par la commission, le représentant de France Travail a indiqué que l'opérateur « *développe, dans le cadre de sa fonction d'appui, des outils tels que le **tableau de bord du réseau pour l'emploi**, qui permet de mesurer des indicateurs de résultats dans l'ensemble des comités territoriaux.* » L'enjeu consiste à **mesurer l'impact, la valeur ajoutée et le « rendement » de chaque dispositif en fonction de ses coûts**, à des fins de rationalisation.

Les rapporteurs spéciaux soulignent toutefois qu'il conviendra de **rester vigilant à ce qu'un tel pilotage par la performance ne conduise pas à défavoriser les dispositifs dont les indicateurs seraient moins satisfaisants en raison des difficultés de leurs publics**, qui peuvent être particulièrement éloignés de l'emploi. Ainsi, le représentant de l'Union nationale des missions

¹ Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

locales (UNML) s'est inquiété « *qu'un manque de performance entraîne une diminution des moyens, alors que les entités qui n'obtiennent que peu de résultats ont le plus souvent besoin de davantage de ressources* ». La faible performance peut en effet résulter du manque de moyens ; il convient donc d'éviter que le pilotage par la performance n'entraîne un cercle vicieux.

B. LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI, TRÈS CENTRALISÉE, NE FAIT GUÈRE L'OBJET D'ADAPTATION AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES

1. La dépense publique en faveur de l'emploi, massive, est très largement gérée à guichet ouvert

Le rapport que remet la Cour des comptes a un grand mérite, qui est de mettre en pleine lumière la relative faiblesse de la prise en compte des territoires par la politique nationale de l'emploi. Toutefois, sur les **190 milliards d'euros que représentent les dépenses publiques en faveur de l'emploi**, la grande majorité est constitué de dispositifs qu'il serait délicat, pour ne pas dire inconstitutionnel, de différencier selon la localisation des bénéficiaires.

Politiques en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2023

(en millions d'euros)

	Pour inciter à l'embauche	Pour soutenir le revenu en cas d'absence d'emploi ou de réduction d'activité	Pour former	Pour inciter à l'activité
Champ de la publication	95,0 Md€ (50% des dépenses) - Allègements de cotisations - Aides sectorielles et géographiques - Contrats aidés	47,1 Md€ (25% des dépenses) - Allocation chômage - Activité partielle	29,5 Md€ (16% des dépenses) - Alternance - Contributions légales des entreprises pour la formation - Formation des Régions et de France Travail (ex-Pôle emploi)	11,6 Md€ (6% des dépenses) - Prime d'activité - Aide à la création ou à la reprise d'entreprises (Acre)
	Pour accompagner les personnes en recherche d'emploi : 6,9 Md€ (4% des dépenses) France Travail (ex-Pôle emploi), Missions locales...			
Hors du champ de la publication	- Autres aides aux entreprises non directement ciblées sur l'emploi* ...	- Revenu de solidarité active (à la frontière du champ emploi et social) ...	- Formation des agents de la fonction publique - Formation issue des versements volontaires et conventionnels des entreprises ou financée par les ménages	- Autres aides à la création d'entreprise ...

* Ces aides n'ont pas pour objectif premier de soutenir l'emploi mais plus généralement de soutenir l'activité de l'entreprise (par exemple : prêts garantis par l'État et fonds d'urgence TPE-PME).

Source : Dares

En effet, près de 78 milliards d'euros (soit presque la moitié du total) est constituée par les mesures générales d'allègement du coût du travail, et 47 milliards d'euros (soit près d'un quart) sont des allocations visant les

personnes privées d'emploi. Or, pour ces dispositifs, **le principe d'égalité implique une logique d'égalité de traitement, quelle que soit la localisation des bénéficiaires.**

En fait, la Cour des comptes indique que les crédits gérés directement par l'État et qui pourraient faire l'objet d'une adaptation aux territoires ne représentent que **10,6 % de la dépense totale pour l'emploi** mesurée par la Dares.

2. Les faibles marges de manœuvre pour adapter la politique de l'emploi aux territoires sont sous-utilisées

Les marges de manœuvre de l'État pour adapter sa politique de l'emploi aux territoires sont donc faibles. Mais la Cour nous apprend également que **même les 10,6 % des crédits pouvant faire l'objet d'une adaptation aux territoires font l'objet de contraintes** dans leur utilisation sur le terrain.

Ainsi, les préfets et les services déconcentrés gèrent des dispositifs (contrats aidés, CEJ, insertion par l'activité économique) qui font l'objet d'une **conception nationale et d'un encadrement précis** destiné à assurer le respect du principe d'égalité des bénéficiaires. Les enveloppes entièrement libres d'emploi, qui peuvent servir à répondre à des problématiques locales, sont peu volumineuses et contraintes par la situation budgétaire.

Aussi, **les services territoriaux de l'État « ont du mal à adapter leurs interventions aux caractéristiques et aux besoins locaux, malgré l'existence de mécanismes de modulation de l'allocation des moyens, notamment en fonction du niveau du chômage et de la structure démographique des territoires. »** L'action de France Travail semble un peu plus souple, puisque la répartition territoriale des effectifs tient compte de l'environnement économique local, mais **le constat de la Cour n'en semble pas fondamentalement altéré.**

II. LA LOI POUR LE PLEIN EMPLOI : UNE OPPORTUNITÉ ET UN DÉFI POUR ADAPTER LE SOUTIEN À L'EMPLOI AUX DÉFIS PROPRES À CHAQUE TERRITOIRE

A. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT QUI DOIT MIEUX TENIR COMPTE DES TERRITOIRES PRIORITAIRES

La territorialisation de la politique nationale de l'emploi doit passer par une adaptation de la répartition des crédits nationaux entre les territoires. Une piste à étudier à cette fin serait **d'utiliser davantage les possibilités de modulation de l'allocation des moyens**, selon des paramètres tels que le taux de chômage par exemple.

En l'absence d'une telle modulation, le risque est de surdoter certains territoires aux dépens d'autres. La diminution des financements de l'État alloués aux missions locales décidée en 2025 est à cet égard symptomatique : les crédits de paiement ont connu une diminution de 22,2 % par rapport à 2024, qui correspondrait à la **mise à contribution des excédents de trésorerie de certaines missions locales, lesquelles ont pu bénéficier d'un phénomène de surfinancement** les années précédentes.

S'il est encore trop tôt pour apprécier l'impact de cette reprise de trésorerie sur les missions locales, les rapporteurs spéciaux considèrent que cette ponction des excédents de certaines missions locales réalisée en 2025 est **révélatrice d'un besoin de mieux répartir des moyens en fonction des besoins identifiés sur les territoires**, faute de quoi les crédits risquent d'être mal calibrés, créant des surfinancements d'une part, des sous-financements de l'autre, et à la clé une perte d'efficience.

L'administration a jusqu'ici principalement développé la fongibilité budgétaire – entre les missions locales, l'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées –, pour permettre aux services territoriaux de financer en priorité les dispositifs qui répondent le mieux aux besoins du territoire. Toutefois, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) elle-même admet que **cela n'est pas suffisant**, et a indiqué travailler avec l'UNML à la définition d'un « ***budget global aux missions locales, budget qui repose sur des indicateurs de contexte, d'activité et de performance.*** »

Il est à espérer que cette nouvelle modalité d'allocation des fonds permette de mieux adapter les moyens de la politique de l'emploi aux caractéristiques des territoires.

B. UNE ASSOCIATION PLUS ÉTROITE AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PERMETTRAIT D'AJUSTER LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI AUX PRIORITÉS LOCALES

La Cour des comptes écrit dans son rapport que « *seule la contribution de l'État à des actions conventionnées avec des collectivités territoriales permet la prise en compte des spécificités territoriales* ». Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver cette pétition de principe. Ils considèrent que l'approfondissement de la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi pourrait passer par le **développement des actions conventionnées avec les collectivités**.

Des actions conventionnées sont d'ores et déjà menées entre l'État et les collectivités territoriales, pour coordonner leurs politiques de l'emploi. Parmi elles, il faut en particulier citer :

- les **contrats de plan État-région (CPER)** ;
- les **conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM)**, afin d'associer les départements aux parcours d'insertion et aux contrats aidés ;
- les **pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric)**, portés par les conseils régionaux, et qui permettent d'agir en complémentarité avec l'État ;
- la **contractualisation insertion-emploi avec les conseils départementaux**, qui vise notamment à expérimenter l'accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA.

Peut-être que, parmi les crédits que l'État peut allouer aux territoires, **certains dispositifs seraient plus efficaces s'ils étaient gérés par les collectivités**, pour répondre aux besoins spécifiques de leurs populations. En tout état de cause, les rapporteurs spéciaux relèvent qu'un large consensus s'est dégagé lors de l'audition en commission en faveur de d'une meilleure coordination entre l'État et les collectivités territoriales.

C. LE DÉFI DE L'ARTICULATION ENTRE LE RÉSEAU POUR L'EMPLOI ET LE DISPOSITIF « TERRITOIRE ZÉRO CHÔMEUR » DOIT ÊTRE RELEVÉ DANS LE CADRE DE LA PÉRENNISATION DE CE DERNIER

Comme le rappelle la Cour des comptes, la loi pour le plein emploi de 2023 vise à **sortir d'un fonctionnement en silos** pour construire une gouvernance partagée des politiques de l'emploi, au travers du « **réseau pour l'emploi** ». Celui-ci est constitué autour de nouvelles instances, les **comités territoriaux pour l'emploi, créés aux niveaux national, régional, départemental et local**. Selon la Cour, environ 350 comités locaux étaient déjà créés en septembre 2025. Ces comités élaborent des plans d'action centrés sur la levée des freins à l'emploi (mobilité, garde d'enfant, logement) et l'appui aux entreprises (attractivité des métiers).

La Cour des comptes s'inquiète toutefois que la mise en place de cette nouvelle gouvernance ne se soit « *pas accompagnée de la suppression des réseaux déjà existants* », c'est pourquoi elle recommande de « ***mettre fin à la juxtaposition d'un service public de l'emploi (SPE) et d'un réseau pour l'emploi, synonyme de perte de temps.*** »

Dans la même veine, les rapporteurs spéciaux considèrent que la coordination entre les comités territoriaux pour l'emploi du réseau pour l'emploi et les comités locaux pour l'emploi du dispositif « Territoire zéro chômeur » est l'un des défis des années à venir. Il s'agit en effet d'**assurer l'articulation entre les comités locaux pour l'emploi (CLE), qui pilotent l'expérimentation sur le terrain, et les comités territoriaux pour l'emploi (CTE) créés par la loi pour le plein emploi de 2023, qui réunissent les partenaires du réseau pour l'emploi (RTE) que sont l'État, les collectivités territoriales et le service public de l'emploi (SPE), dont France Travail. Sur ce point, le défi semble en voie d'être relevé, puisque le rapport du comité scientifique¹ sur l'expérimentation indique que l'offre d'accompagnement proposée par l'expérimentation est « globalement complémentaire au SPE » et que « dans la grande majorité des cas, la crainte que [Territoires zéro chômeur de longue durée - TZCLD] puisse concurrencer l'action locale du SPE a été levée au profit d'un travail de coopération ».**

La budgétisation de crédits au titre de ce dispositif en 2026 témoigne de la volonté du Gouvernement de **pérenniser, ou a minima proroger, l'expérimentation** « Zéro chômeur de longue durée ». En commission, la DGEFP a ainsi indiqué que « *la demande visant à mieux intégrer la gouvernance de l'expérimentation TZCLD au réseau pour l'emploi est pleinement partagée par le ministre* » et que la comitologie propre à l'expérimentation « *doit être intégrée aux travaux des comités départementaux pour l'emploi tout en conservant ses spécificités et les avantages qu'elle présente* ».

Ces orientations, que partagent les rapporteurs spéciaux, sont également celles de la proposition de loi du député Stéphane Viry², qui prévoit que **la gouvernance de l'expérimentation soit rattachée au réseau pour l'emploi** dans le cadre de sa généralisation.

¹ Rapport d'évaluation de la deuxième phase de l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » (TZCLD), Vers une garantie de l'emploi ? Comité scientifique (Dares, Haut-commissariat à la stratégie et au plan, septembre 2023).

² Proposition de loi n° 1326 visant à exercer l'accès à l'emploi, pérenniser et étendre progressivement l'expérimentation Territoires zéro chômeur longue durée comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi, déposée le 17 avril 2025.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 4 février 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi.

M. Claude Raynal, président. – Nous nous retrouvons ce matin pour une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de notre commission, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), ayant pour thème la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi.

Comme vous le savez, la politique nationale de l'emploi, qui désigne l'ensemble des interventions publiques sur le marché du travail visant à préserver l'emploi et à réduire le chômage, s'appuie sur quatre leviers principaux : les incitations à l'embauche ; le soutien au revenu en cas d'absence d'emploi ou de réduction d'activité ; la formation professionnelle ; et les incitations à l'activité – par exemple, la prime d'activité.

Depuis les années 1980, durant lesquelles la massification du chômage a conduit l'administration de l'emploi à prendre en compte la diversité des situations des marchés locaux du travail, la politique nationale de l'emploi cherche à mieux prendre en compte les territoires.

Cette prise en compte recouvre plusieurs types d'action administrative : la déconcentration de l'action de l'État, c'est-à-dire la délégation des moyens, humains et budgétaires, et des leviers, notamment juridiques, à l'échelon déconcentré ; une politique de « zonage », propre à cette politique ou liée à d'autres politiques publiques – telle que la politique de la ville, par exemple – ; et enfin le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, visant à associer ces dernières à la conception et au déploiement de la politique de l'emploi.

Les enjeux de la territorialisation de la politique nationale de l'emploi sont simples, mais cruciaux : d'une part, il s'agit de répondre à des enjeux qui diffèrent sensiblement d'un territoire à l'autre en fonction de sa population, de son activité économique et des conditions de vie affectant directement l'accès à l'emploi sur ce territoire ; d'autre part, elle est étroitement liée à des politiques publiques relevant des collectivités territoriales : orientation et formation, développement économique, action sociale, politique de la ville, logement, mobilité et garde d'enfants.

Dans cette optique, la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi avait justement vocation à renforcer la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi. Reste à savoir si elle a atteint ses objectifs.

Pour nous éclairer sur ces enjeux, nous avons donc le plaisir d'accueillir Mme Sophie Thibault, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes ; Mme Angélique Alberti, cheffe de service, adjointe au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ; M. Matthieu Teachout, directeur de la performance de France Travail ; M. Jean-Raymond Lépinay, vice-président de l'Union nationale des missions locales (UNML).

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, retransmise en direct sur le site du Sénat.

Mme Sophie Thibault, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les sénatrices et sénateurs, la Cour des comptes a réalisé une enquête portant sur la territorialisation de la politique nationale de l'emploi à votre demande, en application de la Lolf et dans les délais impartis.

Notre analyse porte sur la manière dont l'État et son principal opérateur – France Travail – intègrent les réalités locales dans la conception, la décision et l'évaluation de leurs actions, qu'il s'agisse d'accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi ou de favoriser le rapprochement entre des personnes à la recherche d'un emploi et les employeurs. L'adéquation entre les profils et les postes est centrale dans la mission de France Travail, sans oublier les collectivités locales qui participent pleinement à ce travail.

Trois régions ont été particulièrement étudiées, à savoir les Hauts-de-France, les Pays de la Loire et l'Occitanie, auxquels s'ajoute un département ultramarin, La Réunion : en termes de disparités territoriales, les outre-mer connaissent des difficultés supplémentaires par rapport à l'Hexagone.

Notre rapport porte sur la période 2017-2025, la loi pour le plein emploi ayant été votée fin 2023. Si celle-ci était censée produire des effets un an après son adoption, il nous a été difficile de les évaluer pleinement.

La période considérée est marquée par une amélioration globale des indicateurs de l'emploi, qu'il s'agisse de hausse du taux d'emploi ou de la baisse du taux de chômage, mais également par la persistance de disparités territoriales extrêmement significatives. Ces dernières sont bien documentées : nous avons pu constater que les services de l'État et de France Travail sont dotés, aussi bien au niveau central qu'au niveau local, d'un certain nombre d'instituts statistiques qui permettent de mesurer ces disparités jusqu'à l'échelle du bassin d'emploi. Cette abondante production statistique permet donc de disposer d'une connaissance fine des situations locales.

Néanmoins, des faiblesses peuvent être signalées. Les études et les données considérées sont majoritairement descriptives, leur exploitation analytique et évaluative étant très limitée : après avoir expliqué de manière satisfaisante un certain nombre d'écarts, il est malaisé d'apprécier les effets des différents dispositifs de la politique de l'emploi. De plus, le nombre d'évaluations des actions mises en œuvre est faible, d'où des difficultés à déterminer si les mesures prises par l'État et ses opérateurs pour remédier aux disparités portent ou non leurs fruits. L'une de nos recommandations consiste donc à développer une approche plus évaluative, afin de mesurer l'impact des actions et de savoir si elles contribuent à corriger ces importantes disparités territoriales.

Concernant plus spécifiquement les départements d'outre-mer, qui enregistrent le taux de chômage le plus élevé entre 2017 et 2024, les documents que nous avons consultés au cours de l'enquête n'expliquent pas les évolutions différenciées qui s'observent d'un département à l'autre, ni ne permettent d'apprécier si les variations sont liées aux effets des dispositifs déployés par les pouvoirs publics. Le déficit d'évaluation *a posteriori* des différents outils de cette politique publique est donc mis en exergue dans le rapport.

Un autre constat a trait à la difficulté de la mise en œuvre de la territorialisation de la politique nationale de l'emploi : celle-ci est censée se décliner au niveau local, mais une forme de jacobinisme inconscient et une obsession pour l'égalité de traitement contrarient cette dynamique. Certes, les services territoriaux disposent de marges de manœuvre, mais ces dernières restent limitées – notamment d'un point de vue financier – et ils ont du mal à adapter leurs interventions aux caractéristiques et aux besoins locaux, malgré l'existence de mécanismes de modulation de l'allocation des moyens, notamment en fonction du niveau du chômage et de la structure démographique des territoires. Une fois encore, l'attention portée à l'égalité de traitement limite les possibilités offertes pour concentrer des moyens sur des territoires identifiés comme prioritaires.

Certes, certaines politiques publiques sont appliquées en fonction d'un zonage, mais elles n'ont pas l'emploi pour objet principal. Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) fournissent des outils financiers en fonction des besoins observés à l'échelle territoriale, mais, de manière générale, les disparités persistent en raison de la faiblesse globale des moyens déployés.

Le constat doit être nuancé, car des expérimentations telles que le dispositif « territoire zéro chômeur de longue durée » (TZCLD), dont nous avons dressé un bilan dans un rapport récent, sont incontestablement de bonnes initiatives. Les visites réalisées sur place par les rapporteurs ont permis de constater que certains endroits – tels que les Pyrénées-Orientales – voyaient éclore des démarches d'« aller vers », permettant entre autres d'accompagner les demandeurs d'emploi résidant dans des villages de

montagne. Des efforts sont donc fournis, mais les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances.

Comme vous nous y aviez encouragés, nous avons examiné les débuts de la mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. Celle-ci a été conçue dans l'optique de mieux prendre en compte les territoires en instaurant une organisation rénovée et une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités locales, ce qui a conduit à la constitution d'un réseau pour l'emploi et à la mise en place de comités pour l'emploi aux niveaux régional, départemental et local. Les premiers travaux de ces instances témoignent d'une volonté de mieux articuler les politiques de l'emploi avec les réalités locales, notamment en matière d'adéquation de l'offre et de la demande de travail.

S'il est prématuré, à ce stade, de procéder à une évaluation *stricto sensu* des bénéfices de ce texte, je souhaite insister sur plusieurs points. Nous nous sommes ainsi aperçus que la mise en place de cette nouvelle gouvernance ne s'est pas accompagnée de la suppression des réseaux déjà existants, d'où notre recommandation visant à mettre fin à la juxtaposition d'un service public de l'emploi (SPE) et d'un réseau pour l'emploi, synonyme de perte de temps.

De la même façon, nous souhaitons insister sur la nécessaire coordination entre les différents niveaux de gouvernance territoriale, tout comme sur les modalités de financement et d'évaluation des activités engagées. De surcroît, France Travail et les autres acteurs devront adapter progressivement leur organisation afin de tenir compte de cette nouvelle architecture territoriale.

Par ailleurs, la carte des comités locaux pour l'emploi (CLE) a été le plus souvent calquée sur celle des arrondissements afin de faciliter le pilotage, mais nous pensons qu'il faudra revoir ces cartes en fonction des réalités locales, l'arrondissement n'étant pas nécessairement l'échelon le plus adapté dans tous les départements. Parallèlement, l'articulation des priorités entre les trois niveaux de comités territoriaux devra être clarifiée au fil du temps.

Comme à l'accoutumée, nous assortissons notre rapport de recommandations, mais nous n'en formulons que deux à ce stade compte tenu du manque de recul sur la mise en œuvre de la loi pour le plein emploi : la première vise à mettre fin à la juxtaposition entre le SPE – toujours inscrit dans le code du travail – et le réseau pour l'emploi, d'autant plus que ladite loi entendait simplifier le paysage de la politique de l'emploi.

La seconde recommandation porte sur le schéma d'adaptation progressif de France Travail à la carte des CLE, en rappelant que cette dernière devra être retravaillée plus finement. L'alignement complet de la carte des agences de France Travail sur celle des réseaux pour l'emploi est totalement irréaliste, mais nous pensons cependant que l'opérateur national devra

rechercher les modes de fonctionnement et d'organisation les plus adaptées à ce nouveau cadre, car il est un acteur central de cette politique.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi ». – Le rapport que nous remet aujourd'hui la Cour des comptes a un grand mérite, celui de mettre en pleine lumière la relative faiblesse de la prise en compte des territoires par la politique nationale de l'emploi.

D'un certain côté, ce constat n'est guère surprenant, ni tout à fait illogique : l'État mène la politique de l'emploi pour toute la nation, et nous n'ignorons pas que « la loi doit être la même pour tous ». Le principe d'égalité implique que la politique nationale de l'emploi repose majoritairement sur des dispositifs conçus au niveau national et sur une logique d'égalité de traitement, quelle que soit la localisation des bénéficiaires.

Pour avoir un ordre d'idée, sur les 190 milliards d'euros que représentent les dépenses publiques en faveur de l'emploi, près de 78 milliards d'euros, soit presque la moitié du total, est constituée par les mesures générales d'allègement du coût du travail, et 47 milliards d'euros – soit près d'un quart du total – sont des allocations visant les personnes privées d'emploi. Voilà des dispositifs qu'il serait délicat, pour ne pas dire inconstitutionnel, de différencier selon la localisation des bénéficiaires.

En fait, la Cour des comptes indique que les crédits gérés directement par l'État et qui pourraient faire l'objet d'une adaptation aux territoires ne représentent que 10,6 % de la dépense totale pour l'emploi mesurée par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares).

Et pourtant, les inégalités territoriales en matière d'accès à l'emploi devraient inciter l'État à adapter son action aux spécificités des territoires concernés. On ne peut en effet que constater l'ampleur des inégalités entre les territoires : pour ne prendre comme indicateur que le taux de chômage, il est de plus de 16 % en Guyane ou de 12 % dans l'Hérault, contre seulement 5,6 % en Savoie, voire 4,5 % dans le Cantal ! Avec de telles disparités, il conviendrait de traiter de manière distincte des territoires dont les besoins sont si différents : là où le chômage est haut, soutenir le retour à l'emploi ; là où il est faible, agir sur les tensions de recrutement par exemple.

À la lecture du rapport de la Cour, il semble que les obstacles à la prise en compte des spécificités territoriales dans la politique de l'emploi sont de deux ordres.

Il s'agit d'abord d'un déficit d'évaluation *a posteriori* des différents outils, qui ne permet pas, selon la Cour, d'expliquer la persistance des disparités territoriales. Les acteurs connaissent en effet très bien les conditions économiques de leur territoire, mais ils sont souvent insuffisamment outillés pour mener une analyse qualitative qui permettrait d'expliquer pourquoi certains dispositifs fonctionnent mieux dans certains territoires que dans d'autres. La loi pour le plein emploi a généralisé l'évaluation *a posteriori* et des

indicateurs harmonisés ont été définis à cette fin. Gageons que cela renforcera la capacité des acteurs locaux à agir.

Mais le principal obstacle réside dans les faibles marges de manœuvre dont l'État dispose. Je l'ai dit, seuls 10,6 % des crédits de la politique de l'emploi sont pilotables ; mais c'est également vrai, nous apprend la Cour, parce même ces crédits font l'objet de contraintes dans leur utilisation sur le terrain. Ainsi, les préfets et les services déconcentrés gèrent des dispositifs – contrats aidés, contrat d'engagement jeune (CEJ), insertion par l'activité économique (IAE) – qui font l'objet d'une conception nationale et d'un encadrement précis destiné à assurer le respect du principe d'égalité des bénéficiaires. Les enveloppes entièrement libres d'emploi, qui peuvent servir à répondre à des problématiques locales, sont peu volumineuses et contraintes par la situation budgétaire.

L'action de France Travail semble un peu plus souple, puisque la répartition territoriale des effectifs tient compte de l'environnement économique local, mais le constat de la Cour n'en semble pas fondamentalement altéré.

Je note que la Cour écrit que « seule la contribution de l'État à des actions conventionnées avec des collectivités territoriales permet la prise en compte des spécificités territoriales ». Le sénateur que je suis ne peut qu'approuver. J'ai donc une question : l'approfondissement de la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi ne devrait-il pas passer par le développement des actions conventionnées avec les collectivités ?

Mme Ghislaine Senée, rapporteure spéciale de la mission « Travail et emploi ». – Comme le rappelle la Cour des comptes, la réforme de 2023 vise à sortir d'un fonctionnement en silos pour construire une gouvernance partagée des politiques de l'emploi, au travers du « réseau pour l'emploi ». Celui-ci est constitué autour de nouvelles instances, les comités territoriaux pour l'emploi, créés aux niveaux national, régional, départemental et local. Selon la Cour, environ 350 comités locaux avaient déjà été créés en septembre 2025. Ces comités élaborent des plans d'actions centrés sur la levée des freins à l'emploi – mobilité, garde d'enfant, logement – et tâchant d'intégrer des réalités telles que les discriminations, tout en prenant en compte l'appui aux entreprises, et notamment l'attractivité des métiers.

Si la Cour voit dans cette nouvelle organisation une opportunité pour renforcer la territorialisation de la politique nationale de l'emploi, elle en souligne également les limites potentielles, comme la superposition du « réseau pour l'emploi » et de l'ancien « service public de l'emploi » : c'est pourquoi elle recommande de mettre fin à cette juxtaposition, proposition que nous soutenons pleinement, d'autant plus que les acteurs de terrain déplorent un trop grand nombre de réunions qui les empêchent de se concentrer sur leurs priorités.

Dans la même veine, il me semble que la coordination entre les comités territoriaux du réseau pour l'emploi et les CLE du dispositif TZCLD est bien l'un des défis des années à venir. Une proposition de loi adoptée fin janvier à l'Assemblée nationale vise à pérenniser et progressivement étendre ce dispositif : il me semble que ces deux réseaux gagneraient à s'interconnecter, sans faire perdre à ces « territoires zéro chômeur » la logique de mobilisation ascendante qui a fait leur succès. Aussi, je souhaiterais savoir comment vous envisagez une telle convergence.

Je tiens pour finir à mettre en avant les échos qui nous viennent du terrain et qui font de plus en plus état d'un sentiment de décalage entre la politique de l'emploi menée par l'État et les réalités du territoire. C'est par exemple le cas de la réforme de France Travail, qui a suscité le sentiment général selon lequel l'État a en quelque sorte pris les choses à l'envers : il s'est ainsi concentré sur la fusion des systèmes d'information et des outils, sur le pilotage et sur un plan d'efficience, alors même qu'il aurait plutôt fallu partir des problématiques territoriales et de la typologie des demandeurs d'emploi comme des entreprises présentes. Chacun d'entre eux a effectivement ses spécificités et ses propres freins, dont certains ne sont pas suffisamment pris en compte : les tensions sur certains métiers, l'accessibilité ou encore les filières de formation inadaptées.

Il en va de même pour l'État : la ponction des excédents de certaines missions locales réalisée en 2025 me semble révélatrice d'un besoin de mieux répartir des moyens en fonction des besoins identifiés sur les territoires, faute de quoi les crédits risquent d'être mal calibrés, créant des surfinancements d'une part, des sous-financements d'autre part, avec à la clé une perte d'efficience.

Tant que ces réalités ne seront pas intégrées dans les politiques d'emploi sur le terrain, faire reculer le chômage en deçà du plancher de 7 % ne sera pas possible, et les territoires et leurs élus auront toujours à redire sur les politiques de l'emploi menées. Je suis heureuse que nos invités, notamment les représentants de France Travail et de l'UNML, soient parmi nous pour répondre aux critiques qui se font jour à ce sujet.

Il faut sortir des politiques axées sur les chiffres – ce sentiment est largement répandu – pour essayer de travailler sur les parcours et permettre aux acteurs d'atteindre des objectifs qualitatifs pour les personnes en recherche d'emploi.

Mme Angélique Alberti, cheffe de service, adjointe au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle. – Mesdames et messieurs les sénatrices et sénateurs, comme la présidente l'a rappelé, l'emploi demeure une compétence étatique. La loi pour le plein emploi porte l'ambition d'une efficacité reposant sur la capacité collective à agir au plus près des territoires : nous sommes passés d'une logique descendante caractérisée par un État très prescripteur à une ambition consistant à partir des besoins des territoires pour mieux définir les priorités et adapter la politique de l'emploi

autant que possible, en associant davantage les collectivités territoriales pour répondre à deux enjeux : outre les parcours des publics, il convient de tenir compte des besoins des entreprises et des tensions en matière de recrutements.

De facto, la situation varie en fonction des territoires et de leur dynamisme économique. Les comités territoriaux pour le plein emploi sont désormais installés à chaque échelon et ne sont pas, à la différence du SPE, uniquement présidés par l'État – souvent représenté par le préfet –, mais coprésidés par les collectivités territoriales.

Ce changement ne représente pas une étape supplémentaire de la décentralisation supplémentaire ni un « big bang » institutionnel, mais il porte l'ambition d'un changement profond de méthode. Tous les comités régionaux sont désormais installés, tandis que 99 comités départementaux et 360 comités locaux ont été constitués par les parties prenantes dans les territoires. Lesdits comités s'adaptent aux réalités locales et aux zones d'emploi, et nous avons quelques exemples de comités couvrant deux départements par souci de cohérence avec le contexte économique.

Au cœur de cette nouvelle méthode figure le diagnostic territorial, coconstruit avec les élus, les opérateurs et les associations. France Travail alimente aussi le diagnostic au travers de l'enquête des besoins en main d'œuvre, qui est réalisée annuellement ; s'y ajoute le puissant outil que constituent les centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation et les observatoires régionaux de l'emploi (Carif-Oref). Le diagnostic territorial, qui porte sur les publics et les besoins locaux, permet de décliner les priorités nationales.

Afin de déployer ses ambitions, la loi institue un réseau pour l'emploi : aux côtés de ce réseau resserré rassemblant l'État, les collectivités, France Travail, les missions locales et Cap Emploi, un réseau élargi regroupe, à chaque niveau territorial, les acteurs du champ de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle qui sont porteurs de solutions pour une approche plus intégrée de l'accompagnement des personnes et de la réponse aux besoins des employeurs. Il peut s'agir des structures de l'insertion par l'activité économique, des entreprises adaptées, de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ou encore de l'Association pour l'emploi des cadres (Apec). C'est bien à la maille des comités locaux que l'opérationnalité se joue et que les actions doivent être portées pour permettre une mise en œuvre effective d'un meilleur accompagnement des parcours.

Une autre logique poussant à une territorialisation accrue tient au fait que la cartographie des formations n'épousait pas les contours de celle des besoins des entreprises : nous avons là aussi adopté une nouvelle démarche visant à s'assurer de la proximité des formations avec les publics et de l'appariement entre ces derniers et les besoins des entreprises.

Cette structuration permet également de garantir une continuité du parcours pour les personnes grâce à l'appui de la commission des financeurs. Rattachée aux comités départementaux pour l'emploi, cette instance tâche d'identifier les solutions envisageables auprès de l'ensemble des financeurs : une offre territoriale, parfois associative, peut ainsi être mobilisée afin de lever les freins à la mobilité, alors qu'elle n'était par le passé qu'insuffisamment exploitée par les acteurs du réseau pour l'emploi.

L'action territoriale se déploie par le biais de différents moyens budgétaires et de plusieurs types de contractualisations qui incitent à une meilleure articulation avec les besoins : outre les contrats de plan État-région (CPER), les conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM) permettaient d'associer les départements aux parcours d'insertion et aux contrats aidés. Les Pric, portés par les conseils régionaux, permettent d'agir en complémentarité avec l'État et ont déjà fait l'objet de nombreux rapports d'évaluation : l'accès à la formation permet ainsi une meilleure insertion professionnelle à hauteur de 9 points par rapport à un parcours sans formation.

Enfin, la contractualisation insertion-emploi avec les conseils départementaux poursuit trois objectifs : travailler à l'ingénierie et à l'interopérabilité des systèmes d'information afin de permettre des échanges entre France Travail, les conseils départementaux et l'UNML ; trouver des solutions lorsque des points aveugles sont identifiés, par exemple lorsqu'il existe des freins à la mobilité ; expérimenter l'accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA.

J'en viens à la fongibilité budgétaire, qui se développe : les services départementaux et régionaux peuvent désormais utiliser une enveloppe qui couvre l'IAE, les missions locales et les entreprises adaptées. Ils peuvent ainsi moduler les financements et dégager un budget afin de financer des actions répondant aux besoins du territoire.

Nous travaillons également, avec l'UNML, à une nouvelle modalité de financement, car le fonctionnement habituel était insuffisant : l'objectif consiste désormais à allouer un budget global aux missions locales, budget qui repose sur des indicateurs de contexte, d'activité et de performance.

Nous avons été très attentifs aux conclusions de la Cour des comptes. Grâce à la mise en œuvre progressive de la loi pour le plein emploi, des pistes nous sont ouvertes pour renforcer la territorialisation de nos politiques.

M. Matthieu Teachout, directeur de la performance de France Travail. – Monsieur le président, madame et monsieur les rapporteurs spéciaux, mesdames et messieurs les sénatrices et sénateurs, je tiens tout d'abord à saluer le travail accompli par la Cour des comptes sur un sujet qui constitue un axe de transformation très important afin d'améliorer la performance de France Travail et du SPE dans son ensemble.

France Travail partage la préoccupation visant à renforcer la territorialisation de la politique de l'emploi, plutôt dans l'optique d'une adaptation aux spécificités territoriales que dans un objectif de réduction des disparités territoriales, qui relève plutôt du champ des politiques de développement économique, même si la frontière avec la politique de l'emploi est ténue.

L'adaptation aux spécificités territoriales découle de l'hétérogénéité observée entre les territoires : aux Herbiers, dans les Pays de la Loire, le chômage est inférieur à 4 % et les tensions de recrutement très élevées ; à Saint-Quentin, dans l'Aisne, le taux de chômage est supérieur à 10 % ; en Guadeloupe, le même taux frôle les 20 %, avec un taux de chômage des jeunes supérieur à 40 % ; à Pontarlier, la majorité des demandeurs d'emploi cherchent un travail de l'autre côté de la frontière. Face à ces situations si différentes, le SPE doit apporter des réponses adaptées aux spécificités territoriales et donc prendre des décisions au plus proche du terrain.

Nous partageons aussi le constat selon lequel la loi pour le plein emploi et la gouvernance du réseau pour l'emploi sont des véhicules de transformation très importants pour améliorer la territorialisation des politiques de l'emploi. L'enjeu consiste à faire de la gouvernance dudit réseau, plus qu'une gouvernance institutionnelle qui peut parfois créer des frustrations, une gouvernance opérationnelle à même d'identifier les priorités d'action et les dispositifs permettant de répondre aux enjeux spécifiques des territoires. Cette gouvernance doit aussi contribuer à une forme de mutualisation et de rationalisation de l'offre de solutions dans les territoires, tout en assurant un suivi continu des effets des dispositifs déployés et en faisant évoluer ces derniers si besoin. Ce sont bien ces principes d'ascendance et de subsidiarité qui guident notre approche : le besoin doit être identifié au plus proche des territoires, tandis que la compétence en termes de financement relève parfois de l'échelon départemental – pour les dispositifs d'insertion – et parfois de l'échelon régional – pour les dispositifs de formation.

Toujours dans cette perspective de s'orienter vers une gouvernance opérationnelle, France Travail développe, dans le cadre de sa fonction d'appui, des outils tels que le tableau de bord du réseau pour l'emploi, qui permet de mesurer des indicateurs de résultats dans l'ensemble des comités territoriaux. Surtout, France Travail porte une culture du pilotage par l'impact : comme cela a été relevé précédemment, les données collectées dans les territoires sont très riches, mais conduisent assez souvent à une logique d'observation plutôt qu'à une démarche d'utilisation de ces données pour prendre des décisions. L'enjeu consiste donc à mesurer la valeur ajoutée de chacun des dispositifs déployés par rapport à leur coût, afin de déterminer s'ils doivent être stoppés ou s'il convient de les faire évoluer.

La majorité des comités locaux sont désormais installés, et plus de 80 % d'entre eux sont dotés d'une « fiche action » définissant l'action prioritaire à mener sur leur territoire. En moyenne, les mêmes comités disposent de trois fiches actions.

Il existe un enjeu interne à France Travail autour des marges de manœuvre et de la capacité à territorialiser la politique de l'emploi dans les agences. Historiquement, nous avons toujours cherché à territorialiser l'allocation des moyens : c'est le cas des ressources humaines, qui sont depuis plusieurs années allouées en fonction de la charge que représente chaque territoire et qui sont bonifiées en fonction des spécificités de la situation locale. Les territoires les plus en difficulté reçoivent ainsi davantage de moyens.

En outre, une enveloppe est à la main des agences ; il est également possible d'engager les dépenses d'intervention de manière fongible : si l'offre de solutions est nationale, chaque agence peut décider de mobiliser plus ou moins fortement tel ou tel dispositif.

Depuis 2025, nous tâchons d'ailleurs d'aller plus loin en accordant une plus grande part aux logiques de subventions et d'appels à projets, notamment pour les questions ayant trait aux freins liés à la santé et à la mobilité : ces budgets sont à la main des territoires.

Quant à l'alignement des périmètres des agences et des CLE, il faut garder à l'esprit l'enjeu de la proximité des usagers avec leur agence, qui est extrêmement important pour nous, même si vous veillons à l'efficacité de nos dépenses de fonctionnement. Certes, des problématiques de périmètres se posent, mais il ne s'agit pas du facteur le plus limitant dans la majorité des territoires. À Dunkerque, par exemple, cinq agences France Travail couvrent un périmètre très large et un représentant de notre organisme siège au comité local, mais la feuille de route une fois définie est mise en œuvre par l'ensemble des agences.

M. Jean-Raymond Lépinay, vice-président de l'Union nationale des missions locales (UNML), chargé de la délégation employeur et du modèle économique. – Dans le réseau des missions locales, les transformations en cours ont été perçues comme la concrétisation d'éléments déjà inscrits dans nos pratiques. Avec 426 missions locales et 7 000 points d'accueil, le territoire est totalement intégré dans notre système, basé sur la proximité immédiate.

Pour autant, des problèmes de délimitation se posent dans la mesure où les territoires considérés pour une approche fondée sur l'emploi et le développement sont les 300 zones d'emploi, alors que les réponses à apporter pour débloquer les freins à l'emploi, en particulier pour les jeunes, se situent au niveau des 1 700 bassins de vie recensés en France. Il y a donc là une distorsion à laquelle les missions locales sont en permanence confrontées. Essentiellement financées par l'État, celles-ci sont cofinancées par les collectivités d'une manière tout à fait cohérente, puisque lesdites collectivités sont impliquées dans les réponses à apporter aux freins à l'emploi.

Dans ces conditions, comment accepter qu'une région compétente en matière de mobilité se retire du financement des missions locales ? J'ouvre là un sujet sur lequel nous souhaitons qu'il y ait des progrès : initialement, les collectivités s'impliquaient au titre de leurs compétences, mais nous avons progressivement dérivé vers une implication dépendant des moyens disponibles. Du point de vue des missions locales, la territorialisation doit s'appuyer sur la mobilisation de compétences relevant de différents échelons territoriaux, sans oublier cependant de poser la question de la responsabilité de l'État : qu'en est-il de l'action interministérielle ? Si une agence régionale de santé (ARS) intervient pour aider une mission locale à lever certains freins, comment l'intégrons-nous dans la nécessaire coordination à laquelle la Cour des comptes appelle à juste titre ?

Certes, le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » finance pour l'essentiel les missions locales, mais si ces dernières peuvent se saisir de sujets avec des crédits dédiés à la jeunesse ou à la santé, *quid* de l'articulation au niveau national ? La question de la coordination territoriale est donc bien posée et passe sans doute par la redéfinition des périmètres, ainsi que par une transversalité qui doit associer aussi bien les collectivités que l'État.

Nous avons toujours déployé un accueil inconditionnel des jeunes, quels que soient les dispositifs de nos partenaires financeurs. Les missions locales abordent en effet ces dispositifs avec une culture reposant sur une approche globale, la levée des freins, un parcours personnalisé des jeunes et un accompagnement de bout en bout. Cet ensemble de pratiques se retrouve dans la loi pour le plein emploi et les missions locales participent aux comités locaux, en rappelant qu'elles entretiennent déjà des relations avec les collectivités territoriales.

Ce nouveau cadre nous convient, mais ne change rien à notre ligne consistant à assurer un accueil inconditionnel des jeunes dans le cadre des politiques définies par l'État. Nous regrettons d'ailleurs l'absence d'une formalisation similaire au niveau des collectivités, avec par exemple des conventions qui permettraient de trouver une meilleure coordination sur le terrain. Améliorer la structuration est donc un objectif louable, les comités locaux ayant permis de progresser sur cet aspect.

En conclusion, nous avons lu le rapport de la Cour des comptes avec intérêt, car nous y avons retrouvé un fonds de culture des missions locales. Néanmoins, il faut que les collectivités montent en première ligne pour s'attaquer aux freins à l'emploi.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Notre commission ayant vocation à dire la vérité des prix, je rappelle que 190 milliards d'euros sont mobilisés pour cette politique : nous sommes loin de l'épaisseur du trait !

En écoutant les uns et les autres, je comprends mieux pourquoi nous peinons tant à trouver des accords lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF), car il semble malaisé de distinguer ce qui relève de la politique de l'État

des actions portées par les territoires. Sur ce versant, l'existence de 300 comités locaux et de 7 000 missions locales laisse penser qu'une certaine dispersion est à l'œuvre, même si j'ai défendu l'utilité et même la survie des missions locales à l'époque où Myriam El Khomri était ministre.

Les données statistiques permettent forcément d'identifier les territoires présentant les indicateurs les plus positifs en termes de nombre de bénéficiaires et d'accompagnements réussis vers l'emploi. Avez-vous établi un baromètre de la performance ? Les territoires les plus efficaces sont-ils une source d'inspiration pour ceux qui sont les plus en difficulté ?

Par ailleurs, parmi les publics accueillis, observez-vous une tendance à une moindre fidélité à un seul employeur ? Les bénéficiaires considèrent-ils qu'ils ont en quelque sorte le droit à bénéficier d'un passage par la formation ou l'indemnisation ? Il ne s'agit pas d'un jugement de valeur, mais d'identifier les dynamiques à l'œuvre dans le champ de la politique de l'emploi, car elles peuvent compliquer le fonctionnement général.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Vous n'avez pas évoqué, madame la présidente, les organismes paritaires, qui sont par nature décentralisés : les associations Transitions Pro et les observatoires des branches sont ainsi des outils à disposition des collectivités et de l'État pour actionner des politiques locales. Ces organismes étaient-ils exclus du périmètre de l'enquête ?

S'agissant de votre recommandation visant à mettre fin à la juxtaposition du SPE et du réseau pour l'emploi, nous partageons cet objectif de simplification et d'économies. Je souligne d'ailleurs qu'il est bien plus aisé d'identifier des actions à mener que de les financer. Le périmètre de la suppression englobera-t-il les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ? Il y a là un véritable enjeu, car la juxtaposition des réunions crée de la confusion.

M. Antoine Lefèvre. – Depuis 2023, une répartition automatique des jeunes demandeurs d'emploi entre France Travail et les missions locales s'opère sur la base de critères nationaux. Certains ont relevé que cette évolution mettait en difficulté les missions locales, car elle avait pour effet d'orienter vers elles les jeunes qui rencontrent les plus grands freins à l'emploi, tandis que ceux qui rencontrent moins de difficultés étaient davantage pris en charge par France Travail. Votre étude confirme-t-elle cette affirmation ? Les missions locales constituent-elles par nature, selon vous, les meilleures portes d'entrée vers l'insertion pour les publics les plus en difficulté, ou s'agit-il plutôt d'un effet de bord à corriger ?

Par ailleurs, comme vous le signalez à la page 48, les opérateurs locaux ne disposent que de marges de manœuvre financières réduites, avec notamment une faible fongibilité des financements entre eux.

Au-delà des propositions de restructuration de la gouvernance et d'une plus grande clarté des opérateurs territoriaux et des politiques pour l'emploi, l'accent ne devrait-il pas être mis sur un meilleur accompagnement de ces acteurs afin de mobiliser les financements européens du Fonds social européen (FSE) ou encore les appels à projets régionaux ? Malheureusement, on observe souvent un manque de ressources en matière d'ingénierie locale au sein des petites structures. Ne faudrait-il pas insister pour aller capter ces fonds, que nous ne sollicitons pas suffisamment par manque d'ingénierie ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Le rapport de la Cour des comptes reconnaît que France Travail est sans doute l'acteur qui prend le plus en compte les spécificités territoriales, notamment dans la répartition des moyens humains et l'observation des marchés du travail. Il souligne néanmoins que votre action reste fortement contrainte par les dispositifs conçus au niveau national. Le modèle de répartition des effectifs et des moyens de l'opérateur permet-il, selon vous, de répondre suffisamment aux besoins des territoires les plus en difficulté, ou atteint-il aujourd'hui ses limites ?

En tant que sénatrice de l'Ain, je souhaite par ailleurs me faire l'écho des difficultés en matière d'accompagnement des travailleurs frontaliers qui souhaitent retrouver un emploi en Suisse. Chez nos voisins, le fonctionnement du marché du travail revêt des particularités, notamment en termes de critères de recrutement, et l'adaptation aux spécificités territoriales est donc essentielle. Quels sont les dispositifs mis en place pour accompagner ces travailleurs dans les agences concernées ? Quelles sont les expertises développées dans ces agences sur le marché du travail suisse ? La question vaut aussi pour les autres territoires frontaliers.

Concernant les missions locales, il semble que certaines craintes liées à la loi aient été levées. Comment percevez-vous votre place dans le nouveau réseau pour l'emploi ? Vous avez évoqué la place des collectivités territoriales et la nécessité d'une meilleure coordination pour lever tous les freins : quelles évolutions concrètes en termes de gouvernance, de financement ou de simplification seraient nécessaires, selon vous, pour renforcer l'efficacité de l'action des missions locales ?

M. Éric Jeansannetas. – Sénateur de la Creuse, je préside la mission locale de ce département depuis vingt-cinq ans. Je peux témoigner du fait que nous apprenons à travailler de concert avec France Travail, grâce à une relation de confiance qui existe de longue date.

Madame Alberti, le rapport d'information de François Patriat et de Jean-Claude Requier consacré aux missions locales avait préconisé une stabilisation du financement de ces structures en tenant compte des spécificités territoriales : si vos propos semblent plutôt rassurants, pouvez-vous apporter des précisions sur ce point ?

M. Michel Canévet. – Dans le département du Finistère, j’observe une évolution aussi dynamique que bienvenue des pratiques de France Travail, qui va vers les demandeurs d’emploi dans les territoires les plus en difficulté. Je n’ai cependant pas une vision d’ensemble du dispositif, car les parlementaires ne sont pas informés des actions menées par les comités locaux et régionaux.

La première recommandation de la Cour des comptes visant à mettre fin à la juxtaposition de différents organismes nécessite-t-elle des évolutions législatives ?

Par ailleurs, le rapport évoque le cas des Pyrénées-Orientales en constatant que les relations y étaient moins fluides entre les services de l’État, le département et France Travail, avec des incohérences dans la mise en œuvre de la politique territoriale dans la mesure où les services de l’État sont souvent tiraillés entre des orientations nationales et des besoins locaux spécifiques. Avez-vous observé une situation analogue dans d’autres départements ?

M. Jean-Raymond Lépinay. – Nous collaborons déjà étroitement avec France Travail dans les territoires et sommes disposés à nous adapter aux nouvelles formes que le législateur souhaite mettre en place, mais avec une réserve : ne multiplions pas les contraintes administratives alors qu’un conseiller qui reçoit un jeune consacre déjà 25 % de son temps à du *reporting*.

S’agissant des collectivités territoriales, il me semble utile de passer des conventions avec des financements renvoyant à leurs compétences, des programmes et des actions articulés autour d’objectifs. Pourquoi seul l’État nous en assigne-t-il alors que nous aurions bien besoin de définir des objectifs pluriannuels de levée des freins à l’emploi à l’échelon local ? Des régions, des départements et des collectivités de premier niveau se sont engagés dans cette démarche et nous pourrions sans doute progresser sur ce point.

Par ailleurs, nous sommes attachés au caractère de service public des missions locales. Je ne fais pas cette remarque au hasard, mais bien parce que la multiplication des appels à projets associant d’autres organismes risque de complexifier de nouveau la situation alors que nous sommes en train de nous coordonner avec les CLE. Je précise d’ailleurs qu’il n’existe que 426 missions locales pour 7 000 points d’accueil : la Haute-Garonne, par exemple, compte deux missions locales et soixante points d’accueil.

Nous espérons sortir de l’égalité de traitement pour aller vers l’égalité des droits, entendue comme une déclinaison différenciée des moyens en fonction des territoires et des sujets traités, sans être enfermés dans des dispositifs nationaux.

Enfin, en ce qui concerne l’évaluation de la performance, qui a été systématiquement menée s’agissant des missions locales, il ne faudrait pas qu’un manque de performance entraîne une diminution des moyens, alors que les entités qui n’obtiennent que peu de résultats ont le plus souvent besoin de

davantage de ressources ; à l'inverse, je ne comprendrai guère pourquoi on accorderait davantage de ressources à des organismes qui donnent toute satisfaction. Cette discussion sur l'allocation des moyens ne peut en tout état de cause pas être menée sans aller examiner précisément ce qui se passe dans les territoires.

Quant aux différents périmètres, les réponses en termes de développement économique doivent être apportées au niveau des bassins d'emploi, tandis que les solutions relatives à l'accès des jeunes se situent souvent au niveau des bassins de vie.

J'en termine avec l'enjeu de la fidélité à l'employeur, que le rapporteur général a justement mis en lumière : si le taux d'emploi de nos jeunes s'inscrit dans la moyenne européenne, nous sommes très mauvais sur cet item de la fidélité. Ne faudrait-il pas mobiliser de nouveaux outils, notamment en matière de formation ? Cela renvoie à la défaillance d'un certain nombre de régions, avec lesquelles nous ne parvenons pas à mener des discussions sur la formation professionnelle.

Je termine en évoquant une dernière difficulté : les configurations territoriales évoluent sans cesse et seront modifiées par les élections municipales à venir, qui entraîneront des réagencements au niveau des comités et des partenariats.

M. Matthieu Teachout. – La question du financement des fiches actions est centrale. France Travail a adopté une démarche d'efficience visant à réallouer une partie des moyens à des actions à forte valeur ajoutée pour le marché du travail : à moyens constants, cela permet de renforcer la performance de nos actions sur le terrain.

Une logique similaire s'applique aux dispositifs et politiques de l'emploi dans les territoires, notre démarche consistant à mesurer l'impact, la valeur ajoutée et le « rendement » de chaque dispositif en fonction de ses coûts, à des fins de rationalisation. Nous tâchons ainsi de soutenir davantage les dispositifs qui accroissent considérablement les chances d'accès à l'emploi et coûtent relativement peu cher, et de mettre fin aux dispositifs plus onéreux et à faible impact. Il s'agit de notre principal levier d'action pour dégager des marges de financement.

Pour ce qui est de la fidélité à l'employeur et du droit à la formation, il existe bien un enjeu de maintien dans l'emploi, car près de 40 % des CDI sont rompus dans la première année. L'accès à l'emploi ne permet donc pas toujours de sortir de manière durable du chômage, d'où la nécessité de s'assurer de la qualité de l'intermédiation et de l'adéquation des compétences de la personne avec les attendus du poste. Nous croyons beaucoup au renforcement de préparation opérationnelle à l'embauche, qui constitue une sorte de garantie d'emploi à l'issue de la formation.

L'allocation des moyens, quant à elle, est en amélioration continue, notre modèle évoluant chaque année en fonction des contextes socio-économiques des territoires, en décidant par exemple d'accorder la priorité à certains d'entre eux.

Pour ce qui concerne les travailleurs frontaliers, nous avons commencé, depuis 2025, à déployer des dispositifs spécifiques pour les accompagner dans le cadre de parcours dédiés de recherche d'emploi.

De manière générale, nous souhaitons passer d'un système d'injonctions verticales à un système basé sur la remontée des besoins, cette transformation ne pouvant être effectuée que dans la durée. Nous tâchons donc de renforcer les marges de manœuvre de nos agences en élargissant le champ des subventions et d'appels à projets, afin de prendre en compte l'ensemble des acteurs présents dans les territoires. Il s'agit donc de bâtir une trajectoire permettant aux territoires de s'approprier ces nouvelles marges de manœuvre et de décider de renforcer tel ou tel dispositif : recenser l'offre de solutions pour la mobilité sur un territoire, par exemple, nécessite un travail considérable, et définir une offre complémentaire implique de construire une trajectoire sur plusieurs mois, voire plusieurs années.

Mme Angélique Alberti. – L'un des objectifs de la loi pour le plein emploi consiste bien à réduire la comitologie. Dans son ancienne version, celle-ci s'articulait autour d'un SPE – dont les missions sont définies par le code du travail – présidé par le préfet ; désormais, le comité départemental pour l'emploi prend le relais, même si le déploiement de cette réforme prend du temps et si plusieurs instances peuvent encore coexister. En tout état de cause, il a été demandé aux services de mobiliser les forces sur une seule comitologie réunissant l'ensemble des acteurs, afin de dégager du temps pour agir auprès des acteurs sur le territoire.

Sur un autre point, la demande visant à mieux intégrer la gouvernance de l'expérimentation TZCLD au réseau pour l'emploi est pleinement partagée par le ministre : c'est le sens de la proposition de loi visant à exercer l'accès à l'emploi, pérenniser et étendre progressivement l'expérimentation Territoires zéro chômeur longue durée comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi, qui a été récemment adoptée par l'Assemblée nationale. Cette comitologie doit être intégrée aux travaux des comités départementaux pour l'emploi tout en conservant ses spécificités et les avantages qu'elle présente.

Concernant l'enjeu de la performance, les comités territoriaux doivent évaluer l'impact et l'efficacité des dispositifs : veiller à la bonne utilisation de l'argent public dans les territoires est une priorité du ministre Jean-Pierre Farandou. Je précise que le calcul de l'efficacité intégrera les sorties vers l'emploi, mais aussi les caractéristiques des publics ciblés par les dispositifs, une réflexion étant en cours à ce sujet, en lien avec les réseaux.

Madame Puissat, les associations Transition Pro s'inscrivent dans un dispositif de reconversion professionnelle, ce qui ne relève pas *stricto sensu* du périmètre des comités territoriaux pour l'emploi. Nous suivons ces dispositifs au niveau déconcentré en lien avec les opérateurs de compétences (Opco) et dans le cadre des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) lorsqu'ils existent encore, même si le sujet de la reconversion recoupe nécessairement celui du maintien dans l'emploi.

Les PLIE, quant à eux, sont des outils mobilisables au bénéfice de la politique de l'emploi et doivent être intégrés par les comités départementaux.

Quant aux fiches actions, les marges financières dégagées doivent permettre aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et aux directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), en lien avec France Travail et les collectivités territoriales, de les financer. Dans l'Est, une enveloppe a ainsi été mise à disposition des présidents de CLE pour 2025, avec des engagements du conseil régional sur des actions relevant de son champ de compétences.

Mme Sophie Thibault. – La première recommandation concerne en effet des dispositions législatives figurant dans le code du travail. À terme, les comités territoriaux doivent se substituer au SPE, mais mieux vaut formaliser ce point, car la France est coutumière du fait de créer de nouvelles structures sans supprimer les précédentes, et la simplification sera bienvenue.

Par ailleurs, les PLIE ne seront pas supprimés, car ils pourront être « rattachés » aux comités en cours de déploiement.

Monsieur Canévet, le cas des Pyrénées-Orientales semble être assez singulier. La mise en œuvre d'une politique publique dépend aussi de spécificités locales et nous espérons que ce département pourra corriger le tir, mais nous n'avons pas identifié un problème systémique.

Madame Puissat, les organismes paritaires n'avaient pas été intégrés dans notre champ d'investigation. *De facto*, les branches sont assez peu présentes dans les comités locaux, et il y a peut-être là une piste à explorer. De la même manière, les Opco pourraient sans doute adapter leur organisation pour participer auxdits comités.

Monsieur Lefèvre, les missions locales ne sont pas nécessairement la porte d'entrée dans l'emploi, les points d'accueil ne couvrant pas l'intégralité du territoire. Je signale d'ailleurs que la Cour des comptes est en train de finaliser un rapport consacré à l'UNML, et que nous pourrions vous apporter un éclairage sur cet outil aussi utile que perfectible.

Concernant les fonds européens, nous ne voyons que des avantages à bénéficier de ceux-ci, et le déploiement d'une ingénierie locale permettant de mieux les solliciter nous semble être de bon aloi.

Enfin, Monsieur Capus, les actions conventionnées avec les collectivités locales existent de fait : le déploiement d'un réseau de travail associant l'État, France Travail et les collectivités traduit bien la volonté d'agir de concert. Il reste possible de traduire cet état d'esprit général au travers d'actions plus précises et la liberté dont disposent les collectivités leur permet de signer une convention si cela leur semble nécessaire.

Je vous remercie de l'intérêt que le Sénat porte à nos travaux.

M. Claude Raynal, président. – Je remercie la Cour pour ce rapport sur une politique qui reste en perpétuelle évolution, les relations entre l'État et les territoires n'étant jamais figées. Merci à l'ensemble des invités.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes, ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information des rapporteurs spéciaux Ghislaine Senée et Emmanuel Capus.

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



LA PRISE EN COMPTE DES TERRITOIRES DANS LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI

Communication à la commission des finances du Sénat

Décembre 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I DES DISPARITÉS TERRITORIALES IDENTIFIÉES.....	17
I - DES SITUATIONS TERRITORIALES BIEN CONNUES	17
A - De nombreuses données et études disponibles.....	17
B - Une bonne connaissance du terrain par les acteurs locaux et une grande variété des conditions.....	23
II - UNE DIMINUTION DU TAUX DE CHÔMAGE SANS ANALYSE DES ÉCARTS ENTRE LES TERRITOIRES	27
A - Des taux d'emploi en augmentation pour l'ensemble de la population	27
B - La résorption limitée des disparités territoriales en matière de chômage au cours des dernières années	29
C - Un manque d'analyse par territoire des modalités d'aide à l'emploi	32
CHAPITRE II LES LIMITES DE LA TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI.....	37
I - UNE MAJEURE PARTIE DES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'EMPLOI NON DÉCONCENTRÉE	37
A - Les dépenses en faveur de l'emploi : 190 Md€ en 2023.....	38
B - Une logique d'égalité qui admet des exceptions au bénéfice de publics plus que de territoires	39
C - Une part minoritaire de crédits gérés directement par l'État	40
II - DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT D'UN MONTANT SUBSTANTIEL MAIS DONT LA GESTION OFFRE PEU DE MARGES DE MANŒUVRE LOCALEMENT	41
A - Le financement des dispositifs conçus au niveau national selon deux principaux circuits budgétaires.....	41
B - Des efforts de prise en compte des caractéristiques des territoires qui demeurent toutefois limités	44
III - UNE ACTION DE FRANCE TRAVAIL TENANT COMPTE D'AVANTAGE DES SPÉCIFICITÉS TERRITORIALES.....	51
A - Une répartition des ressources humaines visant à tenir compte de certaines caractéristiques territoriales	51
B - Une enveloppe de crédits limitée pour adapter l'offre de services aux spécificités des territoires	53
IV - L'EMPLOI DANS LES QUARTIERS POLITIQUE DE LA VILLE, ILLUSTRATION DES LIMITES D'UNE POLITIQUE TERRITORIALISÉE MAIS MAL COORDONNÉE.....	54
A - Des besoins spécifiques qui impliquent des moyens et des dispositifs adaptés	55
B - Des résultats encore insuffisants	58
C - Un pilotage des politiques de la ville et de l'emploi qui reste à améliorer	58
CHAPITRE III LA LOI POUR LE PLEIN EMPLOI : UNE OPPORTUNITÉ POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES TERRITOIRES	61
I - UN CADRE ACCORDANT UNE PLACE NOUVELLE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À L'OPÉRATEUR NATIONAL FRANCE TRAVAIL	62
A - Une implication accrue des collectivités territoriales dans la gouvernance de la politique de l'emploi	62
B - Un rôle fédérateur confié à France Travail dans la nouvelle organisation	63

II - UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA COORDINATION TERRITORIALE DEPUIS 2024	64
A - La création d'un « réseau pour l'emploi », qui se juxtapose au « service public de l'emploi » existant	64
B - La généralisation d'instances de gouvernance du réseau pour l'emploi aux niveaux national, régional, départemental et local	66
III - UN PROCESSUS EN COURS DE CONSTITUTION DES COMITÉS TERRITORIAUX POUR L'EMPLOI ET D'ÉTABLISSEMENT DE FEUILLES DE ROUTE.....	69
A - Un processus d'installation des comités territoriaux presque achevé	69
B - Une démarche utile de définition de priorités territoriales dans le cadre de feuilles de route	70
C - La mise en place d'une « <i>task force entreprises</i> » sous l'égide de France Travail	73
IV - DES POINTS D'ATTENTION POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU RÉSEAU TERRITORIAL POUR L'EMPLOI.....	74
A - Le choix du territoire de mise en œuvre de la politique de l'emploi et ses conséquences sur l'organisation territoriale des opérateurs.....	75
B - Une articulation de priorités des comités territoriaux à clarifier	80
C - Des incertitudes à lever concernant le financement et l'évaluation	81
D - Le risque d'une lourdeur de fonctionnement et d'une implication insuffisante des acteurs	83
V - LA NÉCESSITÉ D'UNE MISE EN COHÉRENCE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI ET DE SES DÉCLINAISONS TERRITORIALES.....	84
A - Une articulation à préciser entre les objectifs assignés à France Travail et les attributions confiées à la gouvernance du réseau pour l'emploi	84
B - Des adaptations de l'action de l'État à l'organisation territoriale issue de la loi pour le plein emploi.	88
LISTE DES ABRÉVIATIONS	93
ANNEXES	95

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 8 janvier 2025, en application de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi. Par une lettre de cadrage datée du 18 avril 2025, le Premier président a précisé le périmètre et les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. annexe n°1).

L'enquête a été réalisée par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Elle porte sur les exercices 2017 à 2025.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

L'instruction, réalisée au cours du 1^{er} semestre 2025, a été menée au moyen de questionnaires et d'entretiens avec les services centraux du ministère du travail (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle - DGEFP, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, Dares) et de la direction générale de France Travail. Des déplacements ont été organisés dans quatre régions (Hauts-de-France, Pays de la Loire, Occitanie et La Réunion) afin de rencontrer des services déconcentrés de l'État (préfets, directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités), des services territoriaux de France Travail (directions régionales et départementales, agences) ainsi que divers acteurs locaux de l'emploi, dont des missions locales. Les rapporteurs ont aussi rencontré les représentants nationaux d'organisations patronales et de syndicats d'employés. L'équipe de contrôle s'est appuyée sur la contribution d'un analyste des données de la direction du numérique et des données de la Cour.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 10 octobre 2025, par la cinquième chambre, séance présidée par Mme de Coincy, présidente de section, et composée de Mmes Lajus et Lacoue-Labarthe, conseillères maîtres, MM. Martin, Rabaté, Grevoul et Rivoisy, conseillers maîtres, ainsi que de MM. Chatelain et Duboscq, conseillers maîtres, et de MM. Lebaron et Calviac, conseillers référendaires en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, et en tant que contre-rapporteur, M. Berthomier, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault et M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis, a été consulté sur le projet de rapport le 1^{er} décembre 2025. Le Premier président en a approuvé la transmission au Sénat le 13 décembre 2025.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

Synthèse

La présente enquête, réalisée à la demande de la Commission des finances du Sénat, a pour objet d'identifier selon quelles modalités et dans quelle mesure les particularités territoriales sont prises en compte par la politique nationale de l'emploi, conduite par l'État avec la collaboration de divers acteurs publics et privés.

Elle a conduit la Cour à examiner comment l'État et son principal opérateur, France Travail, prennent en compte les territoires dans la conception, la mise en œuvre et dans l'évaluation de leurs actions dans le champ de l'emploi, qu'il s'agisse d'accompagner les personnes qui en sont les plus éloignées ou de favoriser le rapprochement entre les personnes à la recherche d'emploi et les entreprises. Elle a aussi amené la Cour à apprécier, plus particulièrement dans quatre régions (Hauts-de-France, Pays de la Loire, Occitanie et La Réunion), la connaissance qu'ont les acteurs de l'emploi des enjeux locaux et leur capacité à prendre en compte les particularités locales.

Elle n'a pas en revanche pour objet de porter une appréciation sur tel ou tel dispositif de la politique nationale de l'emploi, qui nécessiterait leur examen approfondi, ni sur les politiques conduites par les collectivités territoriales dans des champs liés à la politique de l'emploi.

Portant principalement sur la période 2017-2025, l'enquête s'est attachée à analyser les premiers effets de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 sur le cadre de mise en œuvre de la politique de l'emploi dans les territoires et la collaboration des acteurs de l'emploi.

La déclinaison dans les territoires de la politique nationale de l'emploi s'appuie sur des connaissances statistiques précises et des diagnostics bien documentés

Les sources principales de la connaissance statistique de l'emploi sont l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour l'environnement économique, le marché du travail et la démographie, d'une part, et France Travail pour les demandeurs d'emploi, d'autre part. Ces données sont exploitées par plusieurs producteurs d'études numériques, qui permettent une appréciation précise du marché de l'emploi et du chômage dans les territoires, des régions aux bassins d'emploi. L'adaptation aux besoins des territoires est renforcée par l'existence d'un niveau régional pour la plupart des producteurs de données. C'est le cas des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation / observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Carif-Oref) portés par l'État et les régions depuis le début de la décentralisation. C'est également le niveau de déconcentration adopté par France Travail pour ses observatoires régionaux de l'emploi ainsi que par le ministère du travail, qui a doté les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) de services études, statistiques et évaluation (Sese). France Travail entretient aussi un site national « dataemploi », qui rassemble et permet la comparaison des données entre toutes les zones du territoire national (<https://dataemploi.francetravail.fr/emploi/accueil>).

L'alimentation des états statistiques par des sources centralisées et fiables permet d'assurer l'exactitude des informations et l'égalité des chiffres entre les différents producteurs. La production de ces fiches et tableaux de bord, standardisés au niveau régional et déclinés jusqu'au bassin d'emploi, donne néanmoins lieu à une production volumineuse et parfois superfétatoire. Le nombre d'états produits pour une région est estimé à une quarantaine de types de documents, certains annuels, d'autres trimestriels, offrant à leurs lecteurs plusieurs centaines de pages au total, sans que la présentation quantitative des données ne s'accompagne d'analyses. En effet, au cours de cette enquête, ces analyses ont été obtenues par des entretiens avec les acteurs des différents niveaux mais ne se retrouvent pas, ou du moins ne sont pas mises en évidence, dans les documents de résultats statistiques.

**Dans un contexte de baisse du taux de chômage au niveau national,
le déficit d'évaluation *a posteriori* des différents outils
ne permet pas d'expliquer la persistance des disparités territoriales**

Les acteurs locaux ont une connaissance précise des conditions économiques et démographiques qui expliquent l'amélioration du taux d'emploi des actifs depuis 2015. Toutefois, leurs actions peinent à réduire les disparités entre départements ; or le manque d'analyse qualitative des effets des différentes mesures mises en œuvre limite les capacités d'optimisation, tant à l'échelle locale que nationale, et ne permet pas d'en tirer des enseignements pour orienter la politique nationale.

Au cours des déplacements en région et lors de l'exploitation des statistiques, l'enquête a permis de constater que le taux de chômage dans les départements de la Loire-Atlantique, du Nord, des Pyrénées-Orientales et de La Réunion, évoluait de manière presque parallèle à la mesure nationale. Ceci est vrai en Loire-Atlantique, où le taux d'emploi est plus faible que la moyenne, comme dans les Pyrénées-Orientales, qui partageaient avec la Seine-Saint-Denis le taux de chômage le plus élevé en 2024 sur le plan hexagonal. Au cours des sept dernières années, l'évolution à la baisse du nombre des demandeurs d'emploi, rapporté à la mesure de l'année 2017 et malgré la rupture du Covid 19, a été plus favorable dans les deux départements du Nord et de Loire-Atlantique, qui sont tous deux le siège de bassins d'emploi dynamiques.

Les disparités territoriales apparaissent plus nettement encore dans la comparaison de l'évolution du nombre des jeunes demandeurs d'emploi (16-25 ans). Elles sont particulièrement sensibles après le Covid 19, car, depuis 2021, les deux départements avec les meilleures perspectives économiques sont parvenus, jusqu'en 2024, à maintenir une évolution plus favorable que la moyenne du nombre de leurs jeunes demandeurs d'emploi (Loire-Atlantique et Nord). Les deux autres départements enregistrent au contraire une hausse continue (Pyrénées-Orientales et La Réunion) supérieure aux évolutions nationales après le Covid 19.

Les documents consultés lors de l'enquête n'expliquent pas les raisons des évolutions différentes d'un département à l'autre après 2021 et ne permettent donc pas d'apprécier si ces variations sont les effets de dispositifs mis en œuvre localement.

Pour l'avenir, l'évaluation des actions réalisées est désormais une obligation portée par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, qui conduit à structurer un dispositif de suivi et à compléter les analyses à différentes échelles. La définition du nouveau dispositif est trop récente pour en faire une première étude.

La politique nationale de l'emploi repose majoritairement sur des dispositifs conçus au niveau national et sur une logique d'égalité de traitement

L'essentiel des quelque 190 Md€ de dépenses publiques en faveur de l'emploi (données de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques - Dares - pour 2023) repose sur une logique d'égal traitement des bénéficiaires, quelle que soit leur localisation. Parmi les crédits gérés par le ministère chargé du travail au titre des programmes budgétaires 102 - *Accès et retour à l'emploi* et 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (19,8 Md€ en 2024), les crédits gérés au niveau territorial (crédits déconcentrés) représentent un peu moins d'un quart.

Ces ressources financent principalement des dispositifs conçus au niveau national comme les aides aux postes en faveur des structures de l'insertion par l'activité économique et des entreprises adaptées, les contrats aidés ou les contrats d'engagement jeune. Ayant pour objectif principal l'accompagnement ou l'emploi de personnes qui en sont le plus éloignées, elles sont attribuées de manière égale à toute personne se trouvant en situation d'en bénéficier, ce qui explique l'encadrement précis de leurs conditions d'octroi par des textes d'application ministériels. Les crédits déconcentrés de l'État concernent, pour des montants moindres, des dispositifs en faveur des entreprises. Seule la contribution de l'État à des actions conventionnées avec des collectivités territoriales, comme celles prévues dans les pactes régionaux d'investissement dans les compétences, permet la prise en compte des spécificités territoriales.

Les ressources financières et humaines de France Travail, principal opérateur de la politique nationale, se situent pour l'essentiel dans ses quelque 890 agences. Mais l'action qu'il consacre à l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi comme au conseil aux entreprises repose principalement sur des dispositifs conçus au niveau national et mis en œuvre selon un principe d'égalité de traitement des bénéficiaires.

Il en résulte que les marges de manœuvre dont disposent les services territoriaux sont limitées, en dépit de quelques mesures destinées à prendre en compte les caractéristiques des territoires dans l'allocation des moyens. C'est en particulier l'objet du modèle « Opéra » utilisé par France Travail pour la répartition des effectifs aux différents échelons. Des enveloppes financières libres d'emploi sont également attribuées, dans certaines limites, aux agences de France Travail et aux directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) pour l'adaptation d'aides aux réalités locales ou pour le financement d'actions innovantes.

La mise en œuvre de mesures plus adaptées à certains territoires

De longue date, l'État a fait le choix de prendre en compte les territoires les plus en difficulté dans divers domaines, dont l'emploi, afin d'y concentrer des moyens propres à corriger les écarts avec les autres territoires.

La politique conduite dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pose la question récurrente de la mesure des financements de droit commun mis en place par les ministères et de la coordination de la politique de la ville avec les politiques sectorielles conduites par ceux-ci. Si l'identification du pourcentage de résidents des quartiers prioritaires bénéficiaires de dispositifs de la politique de l'emploi (contrats d'engagement jeune, contrats aidés, etc.) a progressé, la coordination entre les instances de gouvernance des contrats « engagements quartiers 2030 » et les comités territoriaux pour l'emploi, récemment créés, reste à parfaire.

La loi pour le plein emploi constitue une opportunité pour mieux prendre en compte les territoires

Le renforcement de la prise en compte des enjeux des territoires par la politique de l'emploi constitue l'un des objectifs de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. L'organisation précédente, aux différents échelons territoriaux, a été revue afin de créer un « réseau pour l'emploi » et d'y installer une gouvernance coprésidée par l'État et les collectivités territoriales. La mise en place des comités pour l'emploi aux niveaux national, régional, départemental et local est bien avancée. La coexistence de ce réseau avec le « service public de l'emploi », qui demeure prévu par le code du travail et dont la composition et les missions sont proches, se pose désormais. Une simplification est souhaitable.

Ces instances élaborent actuellement des feuilles de route ayant pour objet d'identifier quelques problèmes à résoudre localement et d'arrêter un plan d'action pour y parvenir. Les premiers travaux montrent que les priorités concernent les freins à l'emploi pour les personnes les plus vulnérables (mobilité, santé, garde d'enfant, logement) et l'appui à apporter aux entreprises pour mieux faire coïncider l'offre et la demande.

Ces feuilles de route et leurs plans d'action offrent des leviers utiles mais doivent être suivis d'actions concrètes pour pouvoir contribuer à résoudre tous les problèmes de l'emploi observés localement, *a fortiori* dans les territoires où la situation est la moins favorable.

À ce stade de mise en œuvre de cette réforme, il n'est pas possible d'en dresser un bilan complet mais quelques points d'attention peuvent être soulignés : la coordination des priorités définies par les différentes instances territoriales, l'organisation pratique du cadre de financement et d'évaluation lorsque les feuilles de route auront été adoptées, le risque d'une lourdeur de fonctionnement, la nécessité pour les acteurs de l'emploi, notamment pour France Travail, acteur central du réseau pour l'emploi, d'adapter progressivement leur organisation interne à la nouvelle carte des instances de gouvernance territoriale.

Au-delà, il sera nécessaire de s'assurer de la mise en cohérence de la politique nationale de l'emploi conduite par l'État et des objectifs assignés à France Travail par l'État et l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) avec la nouvelle gouvernance territoriale du réseau pour l'emploi afin d'éviter un fonctionnement en silos.

Récapitulatif des recommandations

1. Mettre fin à la juxtaposition d'un « service public de l'emploi » et d'un « réseau pour l'emploi » (*ministère du travail et des solidarités - 2026*).
2. Établir un schéma d'adaptation progressive de France Travail à la carte des comités locaux pour l'emploi (*ministère du travail et des solidarités, France Travail - 2026*).

Introduction

Il n'existe pas de définition universelle de la politique de l'emploi. On peut toutefois se référer à la définition d'Eurostat qu'utilise le ministère du travail² : *« Les politiques de l'emploi recouvrent les interventions publiques sur le marché du travail, qui ont pour objectif d'en améliorer le fonctionnement, d'accroître et préserver l'emploi, ainsi que de réduire le chômage et les discriminations à l'embauche. Ces politiques, qui peuvent cibler des publics particuliers et prendre des formes différentes, sont régulièrement classées en deux catégories : passives, comme l'indemnisation du chômage et les mesures de retrait d'activité anticipé ; actives, telles que les dispositifs de soutien à la création d'emplois dans le secteur marchand ou non marchand, la formation professionnelle, l'accompagnement des demandeurs d'emploi ».*

Cette définition peut apparaître restrictive car le développement de l'emploi est lié à celui de l'économie, les deux reposant sur de nombreux facteurs. Les partenaires sociaux et dirigeants de syndicats patronaux et salariés rencontrés lors de l'enquête ont, par exemple, cité les rôles de l'éducation, de la formation, du transport, de la politique du logement, etc. Plusieurs ministères et de nombreux partenaires, dont les régions et les départements, sont décideurs et le plus souvent codécideurs dans leurs domaines. Toutefois, la présentation des crédits de l'État invite à limiter ici l'analyse aux ressources publiques mobilisées par le ministère du travail, en l'occurrence la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP,) les services déconcentrés du ministère du travail confiés aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et aux directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) et l'opérateur national France Travail, soit un montant estimé à 19,8 Md€ en 2024

La politique de l'emploi relève de la compétence de l'État. Selon l'art. L. 2251-1 du code général des collectivités territoriales, *« l'État a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi. »* Le code du travail mentionne aussi, dans son article L. 5311-2, le rôle de celui-ci dans le service public de l'emploi. Les collectivités territoriales n'ont dans ce domaine qu'une compétence restreinte³. Le rôle de France Travail est, quant à lui, défini à l'article L. 5312-1 du code du travail. Il consiste principalement, *« en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi »*, à prospecter le marché du travail et assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi, accueillir, informer et accompagner les personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, veiller à la continuité des parcours des personnes inscrites et assurer le contrôle de la recherche d'emploi et des engagements. Dans le cadre du réseau pour l'emploi, l'État a notamment pour mission de produire les indicateurs communs de suivi, de

² Cf. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/politiques-de-lemploi-et-formation-professionnelle/politiques-de-lemploi>

³ Selon l'article L. 5311-3 du code du travail, *« la région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire »* et *« les départements, les communes et leurs groupements peuvent concourir au service public de l'emploi. »*

pilotage et d'évaluation des actions mises en œuvre. Les objectifs et moyens de la politique nationale de l'emploi ne font pas l'objet d'une présentation dans un document unique. Ils se déduisent pour l'essentiel des documents annexés au budget annuel de l'État, en l'occurrence ceux relatifs à la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* et, plus particulièrement, des programmes 102 - *Accès et retour à l'emploi* et 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Ils apparaissent aussi dans la convention pluriannuelle par laquelle l'État et l'Unédic (pour le compte du régime d'assurance chômage) fixent des objectifs à France Travail.

Pour autant, la politique de l'emploi a nécessairement une dimension territoriale :

- elle traite de problèmes qui diffèrent sensiblement d'un territoire à l'autre en raison de leurs caractéristiques propres en termes de population (démographie, revenus, niveau et nature des diplômes détenus, etc.), d'activité économique (dynamisme, spécialisation sectorielle, etc.) et de conditions de vie (logement, transports), qui affectent directement l'accès à l'emploi au sein de ce territoire ;
- elle est liée à diverses politiques publiques relevant des collectivités territoriales : orientation professionnelle et formation des demandeurs d'emploi (régions), développement économique ou mobilité (régions et bloc communal), action en matière d'insertion sociale (département), politique de la ville, logement, santé, enfance (bloc communal).

C'est la raison pour laquelle un consensus s'est dessiné, depuis les années 1970, autour de la nécessité de prendre en compte les spécificités territoriales et d'adapter la politique nationale de l'emploi aux enjeux propres de chaque territoire, ce que recouvre la notion de « territorialisation » de la politique de l'emploi.

Ce mouvement a connu des développements particuliers dans les années 2010, à la suite des dispositions de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale, de la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) et de celle du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Il est indissociable de deux autres tendances de fond : l'individualisation (adaptation de l'action publique aux besoins propres de chaque individu) et l'approche intégrée (décloisonnement des politiques publiques pour traiter conjointement l'ensemble des freins à l'accès à l'emploi).

La territorialisation recouvre des réalités multiples, dont le point commun est l'objectif d'adapter l'action publique aux besoins et aux enjeux du territoire. Elle peut ainsi s'appuyer, de manière cumulative ou alternative :

- sur une déconcentration de l'action de l'État, c'est-à-dire la délégation des moyens, humains et budgétaires, et des leviers, notamment juridiques, à l'échelon déconcentré. Celle-ci pose elle-même plusieurs questions : la prise en compte des spécificités territoriales dans la répartition des moyens, les marges de manœuvre budgétaires accordées aux préfets et aux services déconcentrés, la capacité d'adaptation des règles nationales, voire de dérogation à ces règles ; la territorialisation des ressources humaines et financière de l'opérateur national France Travail répond aux mêmes enjeux ;

- sur une politique de « zonage », propre à cette politique ou plus générale (quartiers prioritaires de la politique de la ville, zones de revitalisation rurale, zones franches, etc.), qui se traduit par l'allocation de moyens renforcés, la fixation d'objectifs spécifiques ou la création de dispositifs dérogatoires, présentant parfois un caractère expérimental : les emplois francs, le dispositif « territoires zéro chômeurs de longue durée », la lutte contre les tensions de recrutement, les transitions collectives, etc. ;
- sur un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, visant à associer ces dernières à la conception et au déploiement de la politique de l'emploi, et à prendre en compte l'effet des actions qu'elles déploient, dans des champs connexes à celui de l'emploi, sur la réduction des freins à l'accès à l'emploi (formation professionnelle, mobilité, santé, logement, garde d'enfant, etc.) et le développement de l'activité, propice au développement de l'emploi. La mobilisation de financements de l'État et des collectivités territoriales accompagne généralement ces modes d'action en faveur des territoires.

La problématique de la territorialisation est aussi marquée par une tension entre trois logiques susceptibles d'entrer en contradiction :

- celle découlant du principe d'égalité et du caractère national de la politique de l'emploi ;
- celle correspondant à la cohésion des territoires ; il convient cependant de relever que la politique de l'emploi n'a pas pour objectif de résorber les inégalités entre les territoires, sauf dans les quartiers relevant de la politique de la ville, pour lesquels cet objectif est explicite ;
- celle reposant sur la différenciation des territoires, dans une logique de spécialisation économique, voire de division territoriale du travail et de renforcement de l'attractivité des territoires.

La présente enquête, réalisée à la demande de la Commission des finances du Sénat, a pour objet d'identifier selon quelles modalités et dans quelle mesure les particularités territoriales sont prises en compte par la politique nationale de l'emploi.

Elle a conduit la Cour à examiner comment l'État et son principal opérateur, France Travail, prennent en compte les territoires dans la conception, la mise en œuvre et dans l'évaluation de leurs actions dans le champ de l'emploi, qu'il s'agisse d'accompagner les personnes qui en sont les plus éloignées ou de favoriser le rapprochement entre les personnes à la recherche d'emploi et les entreprises. Elle a surtout amené la Cour à apprécier, plus particulièrement dans quatre régions (Hauts-de-France, Pays de la Loire, Occitanie et La Réunion), la connaissance qu'ont les acteurs des politiques de l'emploi des enjeux locaux et leur capacité à prendre en compte les particularités locales.

Elle n'a pas en revanche pour objet de porter une appréciation sur tel ou tel dispositif de la politique nationale de l'emploi, qui nécessiterait leur examen approfondi, ni sur les politiques conduites par les collectivités territoriales dans des champs liés à la politique de l'emploi.

Elle couvre principalement la période 2017-2025 et s'est donc attachée à analyser les premiers effets de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 sur le cadre préexistant de prise en compte des territoires.

Le présent rapport confirme qu'il existe de fortes disparités territoriales en matière d'emploi. Les pouvoirs publics, et plus largement, l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi, disposent d'éléments d'analyse nombreux et de qualité des situations locales (chapitre I).

La politique nationale de l'emploi repose principalement sur le principe d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire national. Elle s'appuie essentiellement sur des dispositifs conçus au niveau national, par l'État ou par France Travail, et mis en œuvre au niveau déconcentré (régions, départements, niveau infra-départemental). Les marges de manœuvre dont disposent leurs services dans les territoires sont limitées, mais ceux-ci s'efforcent, avec les autres acteurs locaux des politiques de l'emploi, de prendre en compte autant que possible les situations locales (chapitre II).

Enfin, la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 affiche, parmi ses divers objectifs, une volonté d'aller plus loin dans la territorialisation de la politique de l'emploi par la constitution d'un réseau pour l'emploi et d'une gouvernance partagée, aux différents échelons, national, régional, départemental et local. Même si le déploiement de cette organisation est loin d'être achevé, il en est présenté un bilan d'étape, au sein duquel quelques points de vigilance sont à relever (chapitre III).

Chapitre I

Des disparités territoriales identifiées

Grâce à de nombreuses études chiffrées, les disparités territoriales jusqu'à l'échelle des bassins d'emploi sont bien documentées ; les acteurs locaux de l'emploi ont en outre une connaissance précise des conditions économiques et démographiques qui les expliquent. Toutefois, dans un contexte national d'amélioration de l'emploi depuis 2015, les actions locales peinent à réduire les disparités ; or le manque d'analyse qualitative des différents dispositifs employés limite les capacités d'optimisation au niveau territorial.

I - Des situations territoriales bien connues

De nombreux services contribuent à la connaissance statistique des marchés de l'emploi, reflétée par des études à toutes les échelles. Les acteurs locaux, au niveau des bassins d'emploi, ont en outre une connaissance et une compréhension fines de leurs particularités.

A - De nombreuses données et études disponibles

Dans chaque région, plusieurs acteurs contribuent à la connaissance statistique et aux diagnostics des marchés de l'emploi. Ces producteurs d'information sont en particulier nommés au code du travail pour alimenter le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), chargé des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation des politiques (voir aussi chapitre III).

Les dispositifs en place dans chaque région ne sont pas identiques et dans la majorité des régions, il n'y a pas de coordination entre les différents acteurs observateurs de la situation de l'emploi. À titre d'exemple, les observations ci-dessous sont principalement illustrées par les données des régions Hauts-de-France, Pays de la Loire, Occitanie et de La Réunion.

1 - Les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Carif-Oref) orientés vers les besoins de formation

Le réseau des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation / observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Carif-Oref) assure une présence dans toutes les régions, y compris dans les outre-mer avec une mission d'information et d'analyse. Ces centres créés au début de la décentralisation sont portés par l'État et les régions ; ils sont en majorité financés par les contrats de plan. Ils disposent d'une certaine liberté pour remplir

leurs missions et se différencient les uns des autres par leurs architectures, leurs formes juridiques (groupements d'intérêt public – Gip – ou associations principalement) ou les modalités d'interaction avec les autres observateurs ou acteurs de l'emploi au niveau territorial.

Les informations relatives aux bassins d'emploi visités lors de cette enquête sont détaillées. Par exemple dans les Hauts-de-France, les indicateurs – démographiques, d'activité, de chômage et de formation – sont élaborés au niveau des *bassins emploi-formation* et peuvent être comparés de manière interactive⁴ à un autre territoire.

Au-delà des informations statistiques, ces centres offrent des études approfondies. Ainsi, en Occitanie, le Carif-Oref proposent des analyses mettant en avant les métiers qui recrutent le plus dans chaque secteur et les tendances d'évolution des métiers et des compétences au regard des évolutions sociétales⁵, ainsi que des synthèses emploi-formation par département⁶. Toutefois, ces synthèses départementales sont parfois anciennes et celles qui sont accessibles en mai 2025 remontent à l'édition 2022.

Dans les Pays de la Loire, le site du Carif-Oref donne accès à des données interactives par zone d'emploi-formation professionnelle, par département ou pour toute la région⁷.

De même, à La Réunion, un nouveau portail *Système d'observation partenarial*⁸ donne accès à des tableaux de bord contenant les mêmes types d'informations que dans les autres régions sous une présentation propre à ce site.

Du fait de leurs liens avec les Crefop, les Carif-Oref s'attachent à rassembler des données utiles à l'orientation et à la formation et s'inscrivent dans une dynamique pluriannuelle et ne sont pas rafraîchies chaque année. D'autres acteurs sont plus attachés à l'analyse du marché du travail ; c'est le cas des observatoires régionaux de l'emploi (ORE).

2 - Des observatoires régionaux de l'emploi riches en statistiques

Les observatoires régionaux de l'emploi (ORE) sont gérés par France Travail. Ils ont pour fonction la mise à disposition de données au niveau territorial et la production d'analyses.

En matière d'information statistique, ces observatoires apportent le plus souvent une présentation interactive de données récentes déclinées par département, zone et bassin d'emploi. L'observatoire de la région Occitanie, par exemple, offre un tableau de bord des indicateurs de l'emploi dans le bassin de Prades (ou tout autre territoire de la région), qui inscrit les données dans des comparaisons géographiques et des évolutions chronologiques⁹. C'est également le cas de l'observatoire de La Réunion qui offre, à titre d'illustration sur le territoire

⁴ <https://www.c2rp.fr/diagnostic/bassins-emploi-formation>

⁵ Analyse Carif-Oref : <https://www.cariforefoccitanie.fr/territoires-secteurs-et-metiers/sinformer-sur-les-metiers-et-les-secteurs-dactivite/dynamique-des-metiers-en-occitanie/> et notamment deux études : - dynamiques des métiers en Occitanie – Métiers qui recrutent et perspectives d'évolution, édition 2023, et les métiers porteurs en Occitanie, édition 2021.

⁶ Par exemple pour les Pyrénées-Orientales : https://www.cariforefoccitanie.fr/content/uploads/2022/07/COO_SEF2022_Pyrenees-Orientales.pdf

⁷ <https://www.reperes-paysdelaloire.fr/>

⁸ Carif-Oref <https://web.reunionprospectivecompetences.org/> et portail <https://syop.re/territoires/>

⁹ https://services.pole-emploi.fr/occitanie/v8api/observatoire/emploi/donnees/reperes_territoire

Ouest¹⁰, le nombre de demandeurs d'emploi (40 600 au quatrième trimestre de 2024) et d'offres d'emploi (un peu moins de 16 000 à la même date) ; l'observatoire présente également les métiers les plus recherchés sur 12 mois, d'une part par les demandeurs d'emploi (par exemple, vendeur en prêt à porter) d'autre part par les recruteurs (comptable)¹¹.

Les données statistiques sont accessibles aussi sur le site national de France Travail¹² mais les options de comparaisons y sont plus limitées.

L'observatoire régional des Pays de la Loire¹³ ajoute aux découpages classiques des départements et bassins d'emploi ceux des zones d'emploi, arrondissements, cantons, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et principales communes.

Dans certaines régions, l'observatoire régional de l'emploi de France Travail n'apparaît pas sous ce nom. Ainsi dans les Hauts-de-France, le nom « observatoire régional de l'emploi »¹⁴ est détourné de son sens général : il est utilisé par le département du Nord pour le compte des collectivités territoriales de la région et se limite à l'emploi public. France Travail publie néanmoins des statistiques et études¹⁵ sous des formats documentaires, moins interactifs et modulables que dans les observatoires cités ci-dessus mais porteurs d'informations littérales. Dans les outre-mer, les informations statistiques sont toujours accessibles *via* le site dataemploi de France Travail¹⁶. La direction régionale de France Travail à la Réunion¹⁷ publie des analyses à jour¹⁸.

Outre l'adaptation de la présentation graphique destinée à faciliter l'analyse, les observatoires régionaux ou les directions territoriales de France Travail diffusent des notes de conjoncture, études et analyses variables en matière de format, thème ou périodicité. Celles-ci sont avant tout produites par les services locaux de France Travail, à destination de ses agences et vont désormais alimenter le réseau pour l'emploi et les comités locaux pour l'emploi (cf. chapitre III) auxquels France Travail participe, ce qui assure l'adaptation de la production régionale aux besoins des territoires. En complément, l'harmonisation et la comparabilité des données entre toutes les zones du territoire national est assurée par le site dataemploi.

¹⁰ Le territoire Ouest correspond à l'arrondissement de Saint-Paul.

¹¹ <https://dataemploi.francetravail.fr/emploi/panorama/EPCI/249740101>

¹² <https://dataemploi.francetravail.fr/emploi/accueil>

¹³ <https://www.observatoire-emploi-paysdelaloire.fr/>

¹⁴ Site « ORE » des Hauts-de-France :

<https://www.cdg59.fr/accompagnement%20sur%20emploi%20et%20les%20rh/observatoire%20regional%20de%20emploi/>

¹⁵ Par exemple dans les hauts-de-France : <https://www.francetravail.org/regions/hauts-de-france/statistiques-analyses.html>

¹⁶ Cité : <https://dataemploi.francetravail.fr/emploi/accueil>

¹⁷ <https://www.francetravail.fr/region/reunion/meteo-de-lemploi.html>

¹⁸ Par exemple « [Demandeurs d'emploi inscrits à France Travail à La Réunion au quatrième trimestre 2024](#) » et « [Éclairages et synthèses – Enquête besoins en main-d'œuvre – les employeurs prêts à embaucher en 2025 à La Réunion](#) ».

3 - Des services études, statistiques et évaluation mobilisés par d'autres tâches

Les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)¹⁹ disposent toutes d'un service chargé des études, statistiques et évaluations (Sese). Ces services publient des études et analyses produites par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail ainsi que des études réalisées en leur sein, parfois en collaboration avec l'Insee, la Dares et France Travail.

Les Sese répondent à quatre objectifs principaux : aide à la décision, éclairage de la situation socio-économique de la région et de ses territoires, réalisation d'études thématiques ou dossiers approfondis et production statistique obligatoire. Ces services sont présents dans chaque Dreets en France métropolitaine et, dans les outre-mer, dans chaque direction départementale à l'exception de la Guyane²⁰. Toutefois, la Dares précise que les moyens humains des Sese ont tendance à se réduire et, dans certains départements ultramarins, l'existence même du Sese est menacée. L'animation du réseau des Sese est assuré par la « mission action régionale »²¹ de la Dares qui apporte un soutien aux échanges d'expérience et d'accès aux ressources technique.

Les Sese sont des petites structures dont la production doit aussi couvrir le thème des solidarités en raison de la cotutelle qu'exercent les ministères sociaux. Les Sese sont considérés comme des fournisseurs de données et ne sont pas associés à la stratégie en matière d'emploi. Ils n'ont pas de liens particuliers avec les observatoires gérés par France Travail et des liens avec les Carif-Oref que la Dares juge « *plutôt distendus ces derniers temps* »²².

Les travaux réalisés avec la contribution des Sese sont publiés sur les sites des Dreets et comprennent chaque trimestre des notes de conjoncture, les chiffres clés et les demandes d'emploi. Ils diffusent aussi des études annuelles ou occasionnelles, par exemple en Occitanie, *L'apprentissage en Occitanie - nombre d'entrées triplé en cinq ans*, ou un *Atlas de l'industrie en Occitanie : comprendre et valoriser le tissu industriel régional* (cf. en annexe n° 3 la liste des publications de la Dreets et du Sese Occitanie en 2024).

Selon les régions, les études sont plus ou moins nombreuses. Ainsi, neuf directions régionales hexagonales, plus la Guadeloupe, publient des rapports statistiques sur l'intérim, annuels ou trimestriels. Les études peuvent être plus développées, comme dans les Pays de la Loire, où le Sese a publié cinq études thématiques²³ en 2024. Pour l'avenir, la Dares indique qu'elle travaille à des exploitations territorialisées des données issues des appariements des

¹⁹ En Île-de-France, cette direction est dénommée direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Drieets) tandis qu'à La Réunion où le département et la région partagent le même territoire, il s'agit d'une direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets).

²⁰ Le Sese de Guyane a été fermé en juillet 2024.

²¹ Rôle d'animation partagé avec la sous-direction de l'Observation sociale de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), service statistique ministériel des ministères sociaux (sous la tutelle de plusieurs ministères dont celui du travail et de l'emploi) <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/drees>. Le ministère du travail et de l'emploi dispose en outre de son propre service statistique ministériel : la Dares.

²² Réponse au questionnaire de la Cour.

²³ <https://pays-de-la-loire.Dreets.gouv.fr/Etudes> : l'intérim a la cote dans les Pays de la Loire ; les « rupturants » en apprentissage ; les seniors moins présents sur le marché du travail ; l'apprentissage stimulé par l'enseignement supérieur ; une forte implantation de l'automobile, notamment dans le nord-est de la région.

bases de données Force²⁴ et Midas²⁵ afin de permettre aux Sese de disposer de résultats sur les régions et départements de leur ressort et d'enrichir les outils d'analyse mis à dispositions des Ddets et des Dreets. En septembre 2025, les taux d'accès à la formation pour les demandeurs d'emploi ont déjà été produits et des taux d'accès à l'emploi sont en cours d'élaboration.

Outre ces publications récurrentes ou études thématiques, le ministère du travail met à la disposition de ses agents le site Post-ter²⁶ de la Dares, qui permet d'accéder à des données locales et propose un catalogue d'indicateurs géographiques pour la réalisation de cartes thématiques ainsi qu'une série de rapports thématiques prédéfinis compilant des indicateurs et leur évolution sous forme de datavisualisations. Selon la Dares, il s'agit de permettre à des non-statisticiens d'avoir accès aux données sans interroger systématiquement les Sese. La Dares indique que les comités locaux pour l'emploi institués à la suite de la loi plein emploi sont en cours d'intégration dans le portail. L'ouverture de ce portail à des partenaires locaux (Carif-Oref dans un premier temps) est par ailleurs à l'étude.

Enfin, le tableau de bord des politiques de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (POEM²⁷), de la Dares, publie des données nationales, régionales et parfois départementales sur les thématiques suivantes : alternance, contrats aidés et autres emplois aidés, formation professionnelle, jeunes, seniors et accompagnement des transitions. Ce site permet ainsi de constater que La Réunion concentre 19 % du nombre de parcours emploi compétences et de contrats uniques d'insertion.

4 - Des instruments d'analyse hors du domaine de l'emploi

L'Observatoire des territoires²⁸ est institué depuis 2004 par un décret régulièrement renouvelé²⁹. Placé auprès du ministre chargé de l'aménagement du territoire, il anime un réseau de partenaires, organismes impliqués dans la production ou l'utilisation d'informations territoriales à différentes échelles. Cet observatoire recense une longue liste d'organismes producteurs de données et donne accès à leurs publications. Il met en forme des données statistiques existantes et publie quelques études réalisées en propre. En 2024, une seule note *Emplois à durée limitée et spécificités territoriales*³⁰ abordait la question de l'emploi, sous-titrée « *Les emplois à durée limitée, une situation stable depuis plus de dix ans* ».

²⁴ Formation, chômage, emploi : données issues de la Dares et de France Travail.

²⁵ Minima sociaux, droits d'assurance chômage, parcours salariés : données issues de la Dares, de France Travail et de la Caisse nationale d'allocations familiales.

²⁶ <https://post-ter.travail-emploi.gouv.fr> Son accès est sécurisé, réservé aux agents du ministère du travail, et nécessite un identifiant et un mot de passe.

²⁷ https://poem.travail-emploi.gouv.fr/?lang=fr_fr

²⁸ <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>

²⁹ Créé par le décret n°2004-967 du 7 septembre 2004 portant création de l'Observatoire des territoires, régi désormais par le décret n° 2011-887 du 26 juillet 2011 portant renouvellement de l'Observatoire des territoires, modifié par le dernier renouvellement en date (décret n° 2022-1759 du 30 décembre 2022 portant renouvellement de l'Observatoire des territoires).

³⁰ Fiche <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/article-dec24-les-emplois-duree-limitee-et-specificites-territoriales>

La Banque de France et l'Insee publient aussi des notes de conjonctures. Par exemple, pour l'Occitanie, l'étude de la Banque de France *Les entreprises en région : bilan 2024 et perspectives 2025 – Occitanie*, « réalisée en début d'année 2025 auprès de plusieurs chefs d'entreprise des secteurs de l'industrie, des services marchands et de la construction [décrit] le bilan et les perspectives établis par la Banque de France portant sur l'activité, la rentabilité, les effectifs ou encore les investissements des entreprises de la région »³¹. Cinq numéros des publications Insee *Analyses* ont aussi présenté des problématiques propres à l'Occitanie³² entre 2022 et 2024.

Dans les territoires ultramarins, l'institut d'émission des départements des outre-mer (Iedom), outre ses missions monétaires et financières, publie des études économiques et des enquêtes de conjoncture. La dernière enquête disponible à La Réunion auprès des chefs d'entreprises permet de constater qu'au début de cette année, l'activité a été fortement marquée par le passage du cyclone Garance, tandis que la consommation privée reste atone et que l'investissement privé ne redémarre pas ; une dégradation de l'emploi est donc anticipée³³.

5 - Une information riche, volumineuse et parfois redondante

Deux sources de données alimentent toutes les productions statistiques : France Travail pour les données de l'emploi et l'Insee pour la démographie, le découpage territorial, l'économie et le marché du travail. Elles sont utilisées dans des tableaux de bords ou fiches d'information qui déclinent par année ou le plus souvent par trimestre les variations annuelles ou trimestrielles des indicateurs statistiques. Les périmètres géographiques sont le pays, la région, le département, le bassin d'emploi, et parfois le niveau de détail est plus fin (cf. *supra*). D'autres données, en particulier d'origine administrative, mais aussi issues d'enquêtes sont exploitées à la Dares afin de fournir des statistiques sur l'emploi.

Les chemins d'accès à ces informations sont multiples et les constats ci-dessus présentent de nombreux portails qui y donnent accès. Le caractère répétitif des présentations facilite l'automatisation des tableaux. L'alimentation de ces documents par des sources centralisées et fiables permet d'assurer l'exactitude des informations. Le grand nombre de documents produits en une seule année pour une région peut être estimé par l'exemple de l'Occitanie en 2024 dont les acteurs produisent une quarantaine de types de documents, certains annuels, d'autres trimestriels (voir en annexe n° 3 les « Publications d'analyses et études sur la région Occitanie en 2024 »).

La question que pose ce volume d'information est celle de l'utilité : quels acteurs peuvent raisonnablement en prendre une connaissance exhaustive ? Elle se pose d'autant plus que, lors de cette enquête, les informations utiles à l'analyse ont été obtenues par des entretiens avec les acteurs des différents niveaux mais ne se retrouvent pas, ou du moins ne sont pas mises en évidence, dans les documents de résultats statistiques.

La richesse de ces informations reflète en tout état de cause la disponibilité de moyens d'analyse qui pourraient être mieux mis à profit.

³¹ <https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/statistiques/les-entreprises-en-occitanie-bilan-2024-et-perspectives-2025>

³² Par exemple *Filière forêt-bois : une ressource à mieux valoriser, un atout pour l'emploi en zone rurale - Insee Analyses Occitanie - 128*, *En Occitanie, un agent public sur quatre sera à la retraite d'ici dix ans - Insee Analyses Occitanie - 151*

³³ https://www.iedom.fr/IMG/pdf/tendances_conjoncturelles_1er_trimestre_2025.pdf

B - Une bonne connaissance du terrain par les acteurs locaux et une grande variété des conditions

Les agences de France Travail utilisent des outils statistiques disponibles à la maille de leurs territoires respectifs. Les agences disposent tout d'abord d'un document relatif aux caractéristiques de la demande d'emploi et connaissent ainsi le nombre de demandeurs d'emploi fin de mois (DEFM) et un certain nombre de leurs caractéristiques : leurs genre, âge, niveau de formation mais aussi s'ils sont reconnus travailleurs handicapés, bénéficiaires du revenu de solidarité active (BRSA), résidents en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ou bénéficiaires de la prime d'activité. L'agence connaît également l'ancienneté d'inscription (moins d'un an, d'un an à deux ans, plus de deux ans), les principaux domaines professionnels des métiers recherchés, le nombre de reprises d'emploi sur 12 mois, la part des demandeurs d'emploi en contrat aidé, en formation ou en création d'entreprise. Ces statistiques sont également disponibles pour les résidents en QPV ainsi qu'au niveau du bassin d'emploi. Les agences disposent également d'un document intitulé « L'agence à la loupe » qui, outre le nombre de demandeurs d'emploi par âge et catégorie, publie le nombre de personnes par type d'allocation³⁴, les besoins en formation par type de compétences, les principales prestations fournies par l'agence considérée, les principales formations suivies par les demandeurs d'emploi, les aides complémentaires versées aux demandeurs d'emploi³⁵, les types de contrats de travail proposés par les recruteurs³⁶, les dix métiers les plus recherchés dans les offres de l'agence, le nombre de postes proposés par mois ainsi que la taille des entreprises recrutant.

Les services de l'État et de France Travail ont donc une bonne connaissance de la situation de l'emploi et du marché du travail de leurs territoires respectifs, à un niveau qui peut aller jusqu'au bassin d'emploi et au territoire de l'agence de France Travail. Les exemples territoriaux développés ci-dessous en sont une illustration.

1 - Dans le Dunkerquois, une analyse et des objectifs partagés dans un territoire qui connaît un fort développement économique

L'adaptation de la politique de l'emploi aux besoins de chaque territoire nécessite un bon diagnostic local. La direction régionale de France Travail des Hauts-de-France explique que ce diagnostic émerge des statistiques, mais aussi de la connaissance de l'environnement par les acteurs, qui ne se trouve pas dans un document centralisateur. France Travail utilise ses propres statistiques et d'autres sources telles que l'Insee, l'Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale (Urssaf), son agence centrale des organismes de sécurité sociale et d'allocations familiales (Acoss) et la Dares, mais pas les travaux du Sese. La démarche est ascendante, les feuilles de route sont coconstruites à l'échelle des arrondissements (sous-préfectures) sur la base des propositions des agences.

³⁴ Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), allocation de retour à l'emploi formation (Aref), allocation de sécurisation professionnelle (ASP), allocation de solidarité spécifique (ASS), rémunération de formation de France Travail (RFFT) ou rémunération de fin de formation (RFF).

³⁵ Aide à la garde d'enfants pour parent isolé (Agepi) au chômage, aide à la reprise et à la création d'entreprise (ARCE), mobilité, permis de conduire ou valorisation des acquis de l'expérience (VAE). L'ARCE ne peut être versée à un bénéficiaire de l'ARE.

³⁶ Contrats à durée indéterminée (CDI) et à durée déterminée (CDD), intérim ou autres.

Le contenu des feuilles de route de France Travail se fonde sur les caractéristiques du bassin d'emploi, bénéficiant, depuis une impulsion de l'État en 2010, d'une volonté de long terme de réindustrialiser ce territoire. Le dynamisme industriel actuel du bassin d'emploi du Dunkerquois s'illustre par des projets de décarbonation de l'industrie, de transition des entreprises et de modernisation du port. À l'horizon de dix ans, France Travail se prépare à accompagner 30 000 embauches. Les défis spécifiques sont bien identifiés, dont un fort besoin en compétences dans les métiers techniques et de la maintenance et la nécessité d'accompagner la féminisation des métiers industriels, qui montrent la nécessité d'accroître l'attractivité des formations et des métiers de l'industrie. Le contexte dans lequel inscrire ces objectifs est défini par un taux de chômage en baisse (8,5 % en 2024 après 10,8 % en 2018) mais supérieur à la moyenne régionale, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, et l'enjeu d'insertion des publics éloignés de l'emploi. En 2025, les entreprises ont des difficultés à recruter non seulement dans l'industrie mais aussi dans l'hôtellerie-restauration et la santé.

La convergence des décideurs se manifeste dans le contrat de plan État-région 2021-2027 car l'action projetée *« nécessite la mise en place de projets territoriaux intégrés, associant les collectivités locales, les entreprises, et les acteurs de l'innovation, de la recherche, de la formation et de l'emploi, ainsi que la mobilisation d'acteurs relais concourant à l'amplification. »*.³⁷

La démarche ascendante, du bassin d'emploi à la région, est orientée vers le développement économique et cherche les moyens de l'encourager ; l'adhésion de ses partenaires assure que les actions de tous concourent aux besoins locaux. La communauté urbaine de Dunkerque a réuni dès 2014 des états généraux pour l'emploi local³⁸. Elle a aussi mené une étude des besoins de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des industriels, démarche conjointe avec l'éducation nationale que la Dreets et la chambre de commerce et d'industrie ont ensuite étendue à une zone géographique plus large. La communauté urbaine a souligné lors de cette enquête que sa stratégie d'attractivité volontariste a reçu l'aide du sous-préfet pour attirer les entreprises. La mission locale de Dunkerque constate « aujourd'hui » les effets positifs de cette initiative, soit dix ans après son lancement.

Pour l'avenir, la communauté urbaine de Dunkerque partage le diagnostic des autres acteurs et accompagne l'extension des industries par sa politique de transports publics gratuits et ses projets d'urbanisme. Les investissements attendus au cours des dix prochaines années pourraient s'élever à 36 Md€, dont 19 Md€ environ pour les futurs réacteurs nucléaires EPR2 qui seraient construits sur son territoire, à Gravelines, avec un début des travaux estimé dans deux ans. La communauté urbaine se prépare donc à 20 000 créations d'emplois ; elle planifie la création de 15 000 logements sur la même période.

³⁷ Contrat de plan État – Région (CPER) des Hauts-de-France 2021-2027 signé le 9 janvier 2023 : https://www.nord.gouv.fr/contenu/telechargement/98719/700281/file/1.1_CPER_2021-2027_sign%C3%A9_9_jan_2023.pdf

³⁸ Actualisés en 2017 : https://www.communaute-urbaine-dunkerque.fr/fileadmin/Cud/pdf_user_uploads/Plaquette_EGEL-160x280_web.pdf.

2 - Dans les Pyrénées-Orientales, des freins à l'emploi importants et persistants

Le département des Pyrénées-Orientales est affecté du plus fort taux de chômage métropolitain : 12,5 % en fin d'année 2024, alors que la moyenne régionale est de 8,9 % (national : 7,2 %). Le département compte dix quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont neuf à Perpignan, et la mission locale souligne qu'un tiers des jeunes vivent sous le seuil de pauvreté.

Plusieurs facteurs bien identifiés rendent la situation de l'emploi difficile. Le département connaît une croissance démographique de 5 % par an. Les principaux secteurs sont l'hôtellerie-restauration, les services aux entreprises, les services aux particuliers, l'agriculture et le commerce. Or, l'agriculture et les secteurs liés au tourisme (estival et hivernal) emploient de nombreux saisonniers : 68 % des emplois sont saisonniers dans le bassin de Prades et 40 % dans celui de Perpignan, mais une partie de ces emplois ne sont pas connus car ils se confondent avec les autres contrats à durée déterminée. Enfin, la création d'entreprises est peu dynamique dans ce département qui accueille peu de moyennes ou grandes entreprises.

L'un des plus importants freins à l'emploi est la mobilité depuis les lieux de résidence ; un autre est la nécessité fréquente de changement d'orientation professionnelle. Confrontée à la proportion élevée de demandeurs de tous âges rencontrant des freins à l'emploi, la direction départementale de France Travail rejoint d'ailleurs la mission locale pour regretter que la levée de ces freins ne soit pas un objectif de la convention tripartite État - Unédic - France Travail, qui définit les objectifs pluriannuels assignés à l'opérateur national.

Dans un avenir proche, les acteurs de l'emploi espèrent la création de 3 000 à 5 000 emplois à Port-la-Nouvelle (Aude) pour un parc éolien et la production d'hydrogène. La réalisation de ces espérances nécessiterait 200 à 300 soudeurs, mais elle reste à confirmer.

Au-delà des statistiques partagées, le département est très étudié. L'information ne manque pas et la Ddets puise aux sources de nombreux opérateurs³⁹, au point qu'elle serait saturée, selon son directeur.

Les contacts entre les acteurs sont moins fluides que dans d'autres départements. L'organisation mise en place par le préfet ajoute un niveau intermédiaire qui, selon certains de ses interlocuteurs, allonge les chaînes de décision. Les entretiens conduits avec les différents acteurs lors de ce contrôle ont montré que les relations de la Ddets et du conseil départemental avec France Travail étaient perçues comme moins étroites qu'ailleurs.

L'organisation et le partage des tâches ne sont pas les seules sources de complication : la Ddets se considère soumise à des injonctions paradoxales car des objectifs nationaux sont parfois inatteignables. La direction départementale de France Travail constate la même difficulté à concilier la construction ascendante des feuilles de route, demandée par la loi plein emploi, avec une déclinaison régionale descendante d'orientations nationales pas toujours compatible.

³⁹ Le Ddets cite l'observatoire régional de l'emploi, la Banque de France (défaillances d'entreprises), France Travail pour la documentation par arrondissement, l'ordre des experts comptables, les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), le Carif-Oref.

3 - En Loire-Atlantique, un faible taux de chômage poussé par le dynamisme et la variété des activités économiques mais une situation contrastée

Le taux de chômage de la Loire-Atlantique est bas (5,6 % fin 2024) dans une région qui est elle-même au plus bas des comparaisons nationales (5,9 %). Selon France Travail, la région est dynamique mais variée : à la fois industrielle et rurale, les bassins d'emploi connaissent des situations contrastées. Ainsi, le taux de chômage du bassin des Herbiers (3,8 %) est deux fois plus faible que celui du Mans ou de Saumur (7,6 %).

L'appréciation de la situation est partagée par France Travail, la Dreets et la Ddets. Les priorités sont la transition énergétique du grand port, la transition écologique et les industries liées à la défense nationale. Les nombreuses créations d'emplois mettent en évidence les enjeux de formation, de logement, de mobilité et d'équilibre du développement territorial. La dynamique en matière d'emploi est cependant moins vive depuis la fin 2024.

La Dreets forme son diagnostic sur des études en partenariat avec le Carif-Oref et France Travail. Le Carif-Oref a développé un outil comprenant des jeux de données socio-économiques pour aider les acteurs des territoires : le site *Repères*⁴⁰, avec des données sur l'emploi, la formation et l'orientation mais aussi une liste des entreprises de leur territoire.

Dans ce paysage contrasté, l'agence France Travail de Machecoul est installée sur un territoire rural, notamment intéressé à la culture du muguet qui nécessite de forts contingents de saisonniers sur de brèves périodes ; la culture des tomates est moins concentrée dans le temps. Le territoire héberge aussi de l'industrie qui recourt à l'intérim. La petite taille du territoire permet un circuit court avec les partenaires de l'agence. Le taux de chômage atteint environ 5 %, mais n'est pas connu avec précision car inséré dans le bassin d'emploi de Pornic. Les demandeurs d'emploi sont contraints en termes de mobilité, de santé et de logement, en raison de leur pénurie dans le département. Le territoire comprend au demeurant peu de demandeurs d'emploi bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) (12 à 14 % contre 20 % en Loire-Atlantique).

Bien que le territoire de l'agence ne soit pas enclavé, l'organisation des transports publics est une contrainte. Ainsi, une commune dynamique à 18 km de Machecoul, Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, qui dispose de beaucoup de zones d'activités, n'est pas reliée à Machecoul par les transports en commun (sauf scolaires). L'interconnexion nécessite un trajet en train vers Nantes, puis un trajet en bus de Nantes jusqu'à Saint-Philbert-de-Grand-Lieu (1h30 de trajet pour 67 km). La mission locale du Pays de Retz souligne que la question du transport est encore plus importante pour les jeunes.

4 - À La Réunion, des difficultés structurelles qui maintiennent le taux de chômage à un niveau supérieur à la moyenne nationale

Au sein d'une population de près de 900 000 habitants marqué par la croissance démographique des jeunes et des plus de 65 ans, le taux de chômage évolue autour de 18 % chaque trimestre depuis 2021⁴¹, mais s'élève pour les jeunes à presque 40 %. Le taux de pauvreté atteint 36 % et l'île compte plus de 90 000 bénéficiaires du RSA ; elle est en outre marquée par de fortes inégalités de revenus. La situation actuelle montre les progrès réalisés

⁴⁰ <https://www.reperes-paysdelaloire.fr/>

⁴¹ Par exemple, selon France Travail : 16,8 % au quatrième trimestre de 2024, soit 174 930 demandeurs d'emploi des catégories A, B, C, D et E, en hausse de 0,7 % sur un an.

depuis dix ans, avec une forte baisse du taux de chômage (de 24 à 18 % et pour les jeunes de 50 à 38 %) en grande partie attribuable à un fort investissement public, notamment au travers du parcours emploi-compétences (Pec), des missions locales, de l'insertion par l'activité économique et du pacte régional d'investissement dans les compétences (Pric), dans un contexte de ralentissement économique et de baisse d'offre d'emploi.

En effet, dans l'île, les créations d'emploi sont le résultat d'investissements publics plutôt que privés. Les grands projets, notamment sur fonds européens, s'achèvent et l'activité baisse. Selon France Travail, le taux de chômage pourrait repartir à la hausse. La région cependant, avec son *Schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation* à objectif 2030⁴², vise le développement de l'emploi dans les filières les plus classiques, comme l'agro-alimentaire, aux plus innovantes, telles que les industries créatives et culturelles. La région souligne qu'elle participe aux travaux sur les besoins en formation et compétences avec les services de l'État.

Une autre particularité est que la part des contrats aidés dans l'emploi salarié total est élevée (37 pour 1 000 contre 2 en France métropolitaine), soit environ 12 000 contrats aidés ces dernières années, avant une baisse en 2025 ; ces contrats débouchent sur une faible insertion de 22 %, contre 54 % pour la France entière.

La Ddets regrette de manquer de moyens pour conduire des évaluations localement. Mais la succession rapide des dispositifs complique aussi l'exercice.

II - Une diminution du taux de chômage sans analyse des écarts entre les territoires

L'objectif national d'augmentation du taux d'emploi est atteint. Il est corrélé à la baisse du taux de chômage depuis le pic mesuré en 2015, sans réduction des disparités territoriales. Or, le manque d'analyse qualitative des différentes actions mises en œuvre limite les capacités d'optimisation au niveau local.

A - Des taux d'emploi en augmentation pour l'ensemble de la population

La politique nationale de l'emploi telle qu'elle est définie dans le projet annuel de performance (Pap) de la mission *Travail et emploi et administration des ministères sociaux* cherche à atteindre le « *plein emploi* » grâce aux outils d'insertion professionnelle⁴³. Le succès devrait se mesurer par l'indicateur du « *Taux d'emploi en France et dans l'Union européenne par tranches d'âge* ». Or, cet indicateur soumis à une double cible implicite d'augmentation du taux d'emploi national et d'amélioration du différentiel avec l'ensemble des 27 pays de l'Union européenne n'est pas exploité. D'une part, le tableau publié dans les documents budgétaires occulte les comparaisons avec la moyenne européenne et ne fixe aucune cible. D'autre part, le taux d'emploi n'est pas suivi par les programmes de la mission budgétaire.

⁴² <https://regionreunion.com/IMG/pdf/synthese-srdeii.pdf>

⁴³ Pap 2024 de la mission *Travail et emploi* : « *L'année 2024 sera tournée vers la poursuite de l'objectif du plein emploi (...)* » L'un des deux « objectifs et indicateurs les plus représentatifs de la mission » est de « *mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle* » et son indicateur associé est le « *taux d'emploi en France et dans l'Union européenne par tranches d'âge* ».

La comparaison avec les pays de l'Union européenne peut être reconstruite à partir du site Eurostat. Ainsi, au cours de la période 2017-2024, le taux d'emploi s'est amélioré pour l'ensemble de la population, chaque année sauf en 2020. En sept ans, il est passé de 65,6 % à 69,0 %. Mais la comparaison avec le taux d'emploi de l'Union européenne montre que la France a obtenu des performances légèrement inférieures à la moyenne des 27 pays et qu'elle reste toujours en-dessous ; la situation relative des jeunes s'est cependant améliorée.

Tableau n° 1 : taux d'emploi en France et dans l'UE

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
UE à 27 en %	66,4	67,3	68,1	67,1	68,3	69,8	70,4	70,8
France en %	65,6	66,1	66,4	66,1	67,2	68,1	68,4	69,0
France / base 100 en 2017		100,8	101,2	100,8	102,4	103,8	104,3	105,2
Ratio France / UE	0,99	0,98	0,98	0,99	0,98	0,98	0,97	0,97

Source : extraction des données Eurostat – traitement Cour des comptes

Dans les trois catégories d'âge mises en avant dans les documents budgétaires, aux frontières différentes des statistiques nationales⁴⁴, les meilleures progressions sont constatées d'abord chez les jeunes (15-24 ans) puis chez les plus anciens (55-64 ans)⁴⁵ :

- Pour les 15-24 ans, le taux d'emploi s'est maintenu aux environs de 30 % entre 2017 et 2020 et s'est élevé à plus de 35 % dès 2023. L'amélioration relative à la moyenne de l'UE est également sensible, car les jeunes français ont désormais un taux d'emploi équivalent à celui de l'UE. La remontée est acquise depuis 2021. La Cour a rappelé dans son rapport public annuel 2025 consacré à la jeunesse que le développement de l'apprentissage, qui entraîne une hausse du nombre d'actifs en emploi, explique plus de la moitié de la hausse du taux d'emploi des jeunes observée depuis 2017⁴⁶.
- Entre 25 et 54 ans, la progression est plus lente et plus régulière, de 80,6 % à 83,0 % sur la période. Le taux d'emploi est toujours supérieur à celui de l'Union européenne, mais l'écart positif se réduit à un demi-point depuis 2022.
- Le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé chaque année, de 52,6 % à 60,4 % sur la période. Il reste cependant toujours inférieur à celui de l'Union européenne et l'écart s'est accru pour se stabiliser à environ cinq points depuis 2021.

À défaut du taux d'emploi, le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* (P102) vise la réduction du chômage. Les documents budgétaires ne sont pas détaillés quant aux spécificités régionales ou locales. La corrélation entre ces deux indicateurs de l'emploi et du chômage est forte, selon une analyse réalisée par la Cour sur cinq années (2017 à 2021). Cette corrélation permet d'étudier les résultats de la politique de l'emploi à partir des taux de chômage, mieux documentés.

⁴⁴ Notamment, le tableau de bord de l'économie nationale n'utilise pas les mêmes bornes pour les plus de 50 ans : https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/details/50_MTS/51_EPA/51C_Figure3

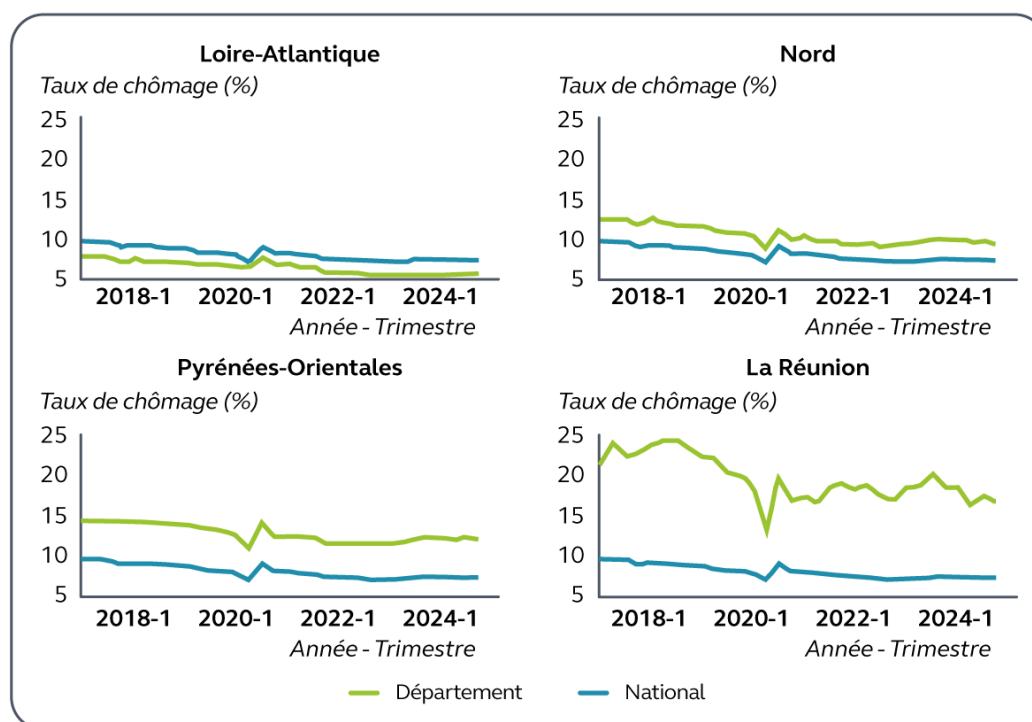
⁴⁵ Voir en annexe 2 Les résultats nationaux de la politique de l'emploi

⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2025 - les politiques publiques en faveur des jeunes*, février 2025 ; chapitre « L'emploi des jeunes », p. 223-248.

B - La résorption limitée des disparités territoriales en matière de chômage au cours des dernières années

Une étude de l'évolution du taux de chômage dans les départements de la Loire-Atlantique, du Nord, des Pyrénées-Orientales et de La Réunion, et la comparaison de chacun de ces départements avec l'évolution nationale entre 2017 et 2024, illustrent dans l'hexagone les évolutions parallèles entre les départements et la mesure nationale. Au cours des sept années de la période sous revue, les écarts défavorables à la moyenne ne se sont pas résorbés (Nord, Pyrénées-Orientales et La Réunion), et les écarts favorables ne se sont pas accrus (Loire-Atlantique). Dans cet échantillon, seule La Réunion présente un profil moins lisse, mais ses évolutions de long terme restent comparables à la variation nationale.

Graphique n° 1 : évolutions comparées du chômage dans quatre départements – 2017-2024



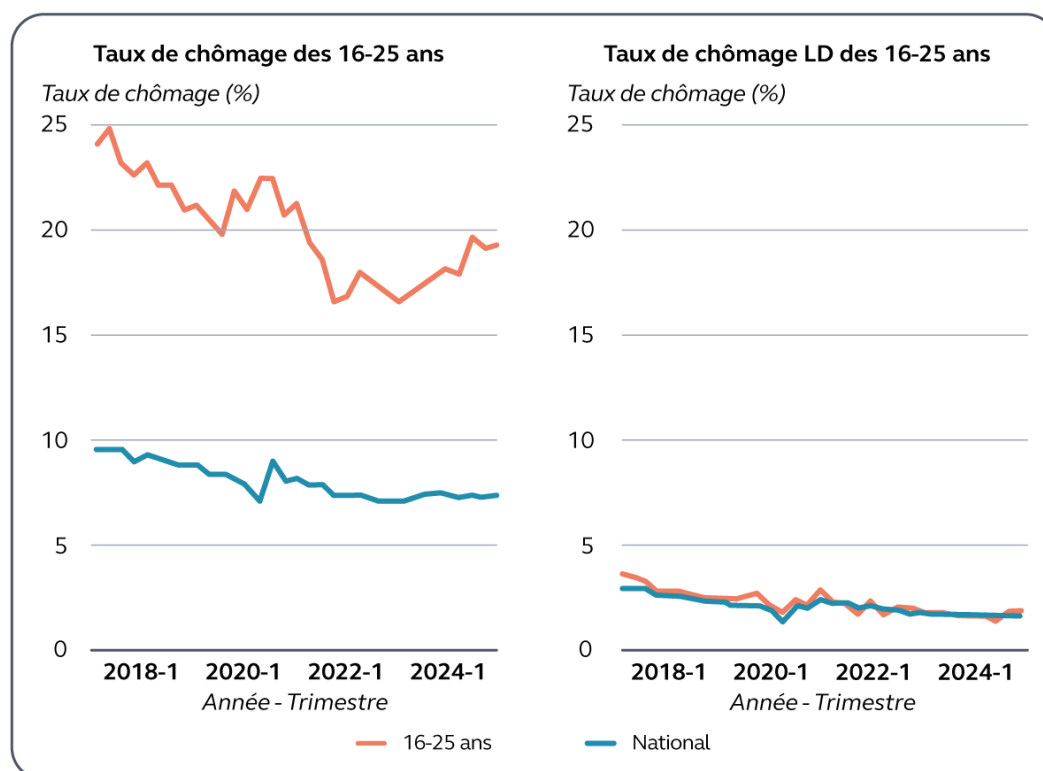
Source : Cour des comptes, données trimestrielles de l'Observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (utilisant les données de l'Insee)

Malgré la bonne connaissance de l'environnement par les acteurs, la qualité de leurs diagnostics et les priorités qu'ils se fixent, ces statistiques tendent à montrer que la conjoncture pèse plus que l'action publique dans l'évolution de l'emploi, ou que cette dernière a eu des effets comparables dans les différents territoires, alors même que ceux-ci pouvaient mériter un accompagnement plus différencié au regard de la diversité des situations.

1 - La réactivité du taux de chômage des demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans, tant à la conjoncture qu'aux mesures en faveur de l'apprentissage et de l'emploi des jeunes

À l'échelle nationale, le graphique ci-dessous montre que le taux de chômage des 16-25 ans s'est plus fortement réduit entre 2017 et 2024 que le chômage de l'ensemble de la population. Comme la Cour l'a analysé dans son enquête de 2024 sur l'emploi des jeunes⁴⁷, cette évolution tient, pour partie, au développement de l'alternance, qui entraîne mécaniquement une hausse du nombre d'actifs en emploi et donc une baisse du taux de chômage, et explique, à lui seul, plus de la moitié de la hausse du taux d'emploi des jeunes observée depuis 2017. Cette amélioration reflète également celle de l'emploi en général : entre 2017 et 2023, le chômage des jeunes a reculé quasi parallèlement à celui de l'ensemble de la population. Toutefois, le chômage de longue durée des jeunes ne profite d'aucune amélioration relativement à l'ensemble de la population.

Graphique n° 2 : variation nationale du taux de chômage des 16-25 ans



Source : Cour des comptes, données trimestrielles de l'Observatoire des territoires de l'ANCT (utilisant les données de l'Insee)

Les documents consultés lors de l'enquête n'expliquent pas les raisons des évolutions, mais, depuis 2023, la répartition désormais automatique des jeunes demandeurs entre France Travail et la mission locale s'opère sur des critères nationaux. La mission locale des Pyrénées-Orientales⁴⁸ relève que cette évolution récente la met en difficulté, car elle a pour effet

⁴⁷ Cour des comptes, *L'emploi des jeunes, rapport public annuel*, mars 2025.

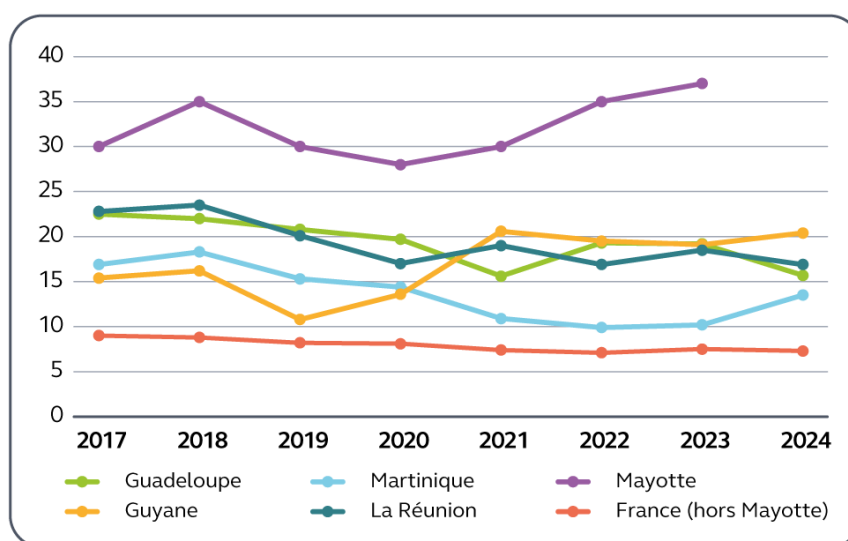
⁴⁸ La mission locale des Pyrénées-Orientales est une association loi de 1901 créée en 1995 ; elle intervient sur l'ensemble du département.

d'orienter vers la mission locale les jeunes connaissant les plus grands freins à l'emploi tandis que les autres, réputés plus faciles à insérer, sont pris en charge par France Travail. La mission locale estime que cette répartition algorithmique s'écarte de la pratique antérieure et du texte de la loi (article L. 5314-2 du code du travail) qui ne limitait pas son activité aux cas les plus difficiles. Elle constate aussi que l'importance des freins à l'emploi dans les Pyrénées-Orientales ne lui confie, de fait, que les jeunes les plus précaires, souvent avec des problèmes psychologiques, qui impose aux conseillers un travail intense, écarté de leurs savoir-faire, nuisant à l'attractivité de leur métier. Au surplus, l'inscription des demandeurs d'emploi en ligne qui détermine l'orientation apparaît compliquée et souvent au-delà des compétences numériques des jeunes précarisés ; l'aide nécessaire que leur apportent les collaborateurs de la mission locale est chronophage.

2 - L'évolution fragile des départements des outre-mer

Les cinq départements des outre-mer sont ceux où le taux de chômage était le plus élevé lors de la période sous revue. Quatre sont suivis par les données trimestrielles de l'enquête emploi en continu de l'Insee depuis 2014. Mayotte n'a intégré le processus de l'enquête qu'en 2024 et, pour les années antérieures, les taux de chômage n'y sont disponibles qu'en moyenne annuelle. La comparaison exacte n'est donc pas possible.

Graphique n° 3 : taux de chômage des départements des outre-mer



Source : Cour des comptes, d'après données Insee – Séries Taux de chômage localisé (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/series/102760732>), valeur du quatrième trimestre de chaque année

Note 1 : Données sur Mayotte obtenue selon une méthodologie différente ; la moyenne nationale est calculée sans tenir compte de ce département.

Note 2 : l'Insee avertit que « Dans les DOM, contrairement aux départements de métropole, les séries de taux de chômage localisés sont directement issues d'une enquête par sondage. En conséquence, une part d'aléa est susceptible d'introduire du bruit à court terme dans les données ».

La Guyane, qui semblait engagée dans une réduction de son taux de chômage jusqu'en 2019, a connu une dégradation plus importante que les autres au moment du Covid 19 et reste depuis 2021 autour de 20 % de chômeurs (tous âges, catégories A, B et C). La stabilité du taux ces dernières années est appréciable, malgré les apparences, car elle est obtenue dans un contexte de forte croissance démographique qui entraîne l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi, particulièrement des jeunes. L'Insee a constaté le cas particulier de la Guyane, « *territoire jeune avec une natalité élevée* »⁴⁹, différente des Antilles françaises, qui connaissent un vieillissement démographique.

Les deux départements de Guadeloupe et Martinique ont, sous l'angle des demandeurs d'emploi, des profils comparables, comme en témoignent les évolutions, non représentées ici, du nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues ainsi que chez les jeunes. Malgré cette similarité, jusqu'en 2023, l'écart des taux de chômage entre les deux ne s'est pas réduit, au contraire, la Martinique restant moins affectée, avec un écart de cinq à neuf points, et tendant à se rapprocher de la moyenne nationale.

L'évolution négative de la Martinique en 2024 confirme cependant le poids de l'environnement économique car, selon l'Insee, « *En Martinique, le quatrième trimestre 2024 est marqué par un climat social tendu. Dans ce contexte, l'emploi salarié est en baisse par rapport au troisième trimestre. Ce repli touche quasiment tous les secteurs d'activité.* »⁵⁰

C - Un manque d'analyse par territoire des modalités d'aide à l'emploi

Les constats réalisés lors de l'enquête montrent que les administrations de l'État et son opérateur France Travail disposent des statistiques et tableaux de bord qui permettent un pilotage des ressources. Les services centraux n'étudient pas les disparités territoriales.

1 - Des résultats suivis dans de nombreux tableaux de bord

La Dreets des Pays de la Loire, la région et les partenaires sociaux ont défini des indicateurs de suivi plus élaborés que ceux déjà produits par France Travail ou l'Insee afin d'affiner certaines thématiques, par exemple la transition écologique ou le vieillissement de la population. Les statistiques sont disponibles au niveau national, régional et départemental sur le portail Performance et outils de pilotage (POP)⁵¹ mis à disposition par la DGEFP. Cet outil permet de suivre tous les dispositifs afin de réorienter les actions, par exemple en fonction de l'évolution des résultats de l'insertion par l'activité économique ou des contrats aidés. Toutefois, la Dreets précise qu'il ne s'agit pas d'évaluer la mise en œuvre des dispositifs, mais au moins de la piloter.

⁴⁹ Insee Analyses Guadeloupe - 83 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8301340#onglet-2>

⁵⁰ Au quatrième trimestre 2024, l'emploi salarié se replie en Martinique - Insee Conjoncture Martinique - 33 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8384998#onglet-2>

⁵¹ POP : <https://travail-emploi.gouv.fr/portail-performance-et-outils-de-pilotage-pop-traitement-des-donnees-personnelles>

À l'échelle des bassins d'emploi, l'agence France Travail de Machecoul (Loire-Atlantique) signale que les participants au comité local pour l'emploi disposent des statistiques sur le taux de retour à l'emploi des sortants de formation et l'entrée des publics prioritaires en formation. Ces données permettent de mesurer l'effet des actions : par exemple, est-ce que les publics prioritaires entrent plus facilement en formation ? Le suivi qualitatif par l'agence prend place après l'organisation de chaque événement sous la forme d'une étude à trois mois sur le retour à l'emploi des participants.

Dans les Hauts-de-France, la Dreets et ses partenaires ont contribué, notamment dans le cadre du pacte régional d'investissement dans les compétences, à des études portant sur les taux d'insertion à l'emploi et sur la caractérisation des publics en formation. Les agences France Travail de Dunkerque utilisent les indicateurs de performances opérationnelles de France Travail et ceux du réseau pour l'emploi, mais également ceux des autres partenaires comme l'éducation nationale et sa plateforme Orion⁵², service numérique pour piloter la carte des formations. Les agences procèdent aussi à des analyses sur l'impact des méthodes innovantes comme la méthode de recrutement par simulation (MRS) et les parcours immersifs.

La Ddets des Pyrénées-Orientales souhaite aussi mettre en avant le caractère pluriannuel des politiques suivies, qui nécessite un recul d'au moins trois ans, et souvent plus, pour apprécier les résultats alors que les taux de sortie à un an n'ont pas beaucoup de sens. Elle estime que l'approche pluriannuelle est validée, par exemple, par l'instruction de la DGEFP sur la contractualisation 2025-2027 entre l'État et les conseils départementaux au sujet des bénéficiaires du RSA⁵³. Or, la DGEFP demande des tableaux détaillés annuels (taux de sortie, focus emploi durable, pourcentage des publics aux minimas sociaux, taux d'encadrement) et la Dreets utilise ce découpage pour calibrer ses enveloppes budgétaires avec des effets qui ne répondent pas aux analyses locales. Cette démarche annuelle est d'autant moins bien perçue que la réduction des moyens ne permettra pas d'atteindre en 2025 les réalisations de l'année précédente (enveloppe consacrée à l'insertion par l'activité économique en Occitanie).

La mission locale de Perpignan considère aussi que la mesure de son activité par le dispositif statistique ne tient pas compte des particularités du département. Les 36 % de sorties positives des contrats d'engagement jeune (CEJ), c'est-à-dire en emploi durable de plus de six mois, sont difficiles à atteindre lorsque beaucoup d'emplois saisonniers n'atteignent pas cette durée : le CEJ ne prend pas en compte les particularités des emplois saisonniers. Les emplois jeunes étaient au contraire efficaces : 70 % sont restés en entreprise.

À La Réunion, les agences France Travail utilisent leur tableau de bord mensuel et peuvent descendre leurs mesures au niveau de la commune, ce qui leur permet d'harmoniser les pratiques, par exemple sur l'accompagnement. Le suivi des résultats renseigne sur le degré d'atteinte des cibles et des indicateurs d'éclairage apprécient la qualité des réponses aux courriels des demandeurs d'emploi, leur taux de satisfaction et le nombre d'offres qui leur sont transmises. L'agence de Sainte-Clotilde a présenté un document interne complet sur les offres d'emploi selon les secteurs d'activité, profil des recruteurs, etc.

⁵² <https://eduscol.education.fr/3631/orion-un-service-numerique-pour-piloter-la-carte-des-formations>

⁵³ Instruction n° DGEFP/DFT/2025/10 du 20 mars 2025 relative à la mise en œuvre de la contractualisation 2025-2027 entre l'État et les conseils départementaux pour l'insertion et l'emploi dans le cadre de la réforme pour le plein emploi.

2 - Des performances relatives des territoires non évaluées

Le ministère du travail recense sur un portail les études, rapports et statistiques publiées⁵⁴. Depuis 2022, soit en un peu plus de trois ans, les études publiées sur la thématique de la politique de l'emploi sont peu nombreuses et ne distinguent pas les territoires. Quelques exceptions existent lorsqu'il s'agit de mesures nationales mises en œuvre sur les territoires (évaluations du dispositif « Territoires zéro chômeur de longue durée ») ou qui ont fait l'objet d'une contractualisation avec les régions avec des financements importants associés (évaluations successives du plan d'investissement dans les compétences).

Une étude sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA⁵⁵, à partir des données 2023 (enquête annuelle), a été publiée en janvier 2025 sur le site de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)⁵⁶, service statistique ministériel dans les domaines de la santé et des affaires sociales. Alors que les données détaillées de l'enquête sont décomposées à l'échelle du département, l'étude littéraire se limite à constater que la part des bénéficiaires orientés vers France Travail varie nettement d'une collectivité à l'autre : moins de 27 % dans un quart des départements, plus de 50 % dans un autre quart des départements. Or, les actions à l'égard des demandeurs varient fortement selon qu'ils sont suivis par France Travail ou par un autre organisme. L'exploitation de ces données pourrait constituer une base pour l'évaluation des organisation territoriales.

Une analyse en avril 2025 sur le *Contrat d'engagement Jeune : un accompagnement intensif vers l'emploi*⁵⁷, évoque plusieurs paramètres qui peuvent avoir un effet sur la réussite, mais n'apporte aucun éclairage géographique. Ce contrat d'engagement jeune (CEJ) est mis en œuvre depuis le 1^{er} mars 2022 conjointement par les missions locales et France Travail. Il s'adresse à tous les jeunes de 16 à 25 ans qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable. Plus de 590 000 CEJ ont débuté entre mars 2022 et décembre 2023, deux tiers en mission locale et un tiers à France Travail. La Dares rappelle que les données de France Travail et des missions locales sont issues de deux systèmes d'information différents qui n'ont pas exactement les mêmes nomenclatures. Cette précaution méthodologique rappelée, l'étude montre des différences sensibles entre les dossiers gérés par France Travail, dont les bénéficiaires sont plus souvent orientés vers l'emploi aidé (30 %), que ceux des missions locale (11 %). Inversement, l'accompagnement intensif externe⁵⁸ est présent presque uniquement en mission locale, ces écarts pouvant s'expliquer par le profil du public accueilli, plus jeune et moins diplômé. Les données associées à l'étude n'apportent aucune précision géographique⁵⁹.

⁵⁴ Études, rapports et statistiques | Travail-emploi.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles <https://travail-emploi.gouv.fr/publications-et-ressources/etudes-rapports-et-statistiques>

⁵⁵ RSA : 86 % des bénéficiaires orientés en 2023, une proportion stable | Travail-emploi.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles : <https://travail-emploi.gouv.fr/rsa-86-des-beneficiaires-orientes-en-2023-une-proportion-stable>

⁵⁶ Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA – DATA.DREES : https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/3035_orientation-et-accompagnement-des-beneficiaires-du-rsa/information/
« Données issues de l'enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA »

⁵⁷ Contrat d'engagement Jeune : un accompagnement intensif vers l'emploi | Travail-emploi.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles <https://travail-emploi.gouv.fr/contrat-dengagement-jeune-un-accompagnement-intensif-vers-lemploi>

⁵⁸ Dont école de la deuxième chance et établissement pour l'insertion dans l'emploi.

⁵⁹ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/>

Une autre étude de septembre 2024 porte sur *Les seniors sur le marché du travail en 2023*⁶⁰. Son seul éclairage géographique compare quelques pays de l'Union européenne (UE) et rend compte d'un taux d'emploi des femmes seniors en France (57,2 % en 2023) proche de la moyenne européenne, tandis que le taux d'emploi des hommes (59,7 % en 2023) est inférieur aux 70,1 % de la moyenne de l'UE.

La disparité entre régions est effacée dans les indicateurs de performances des documents budgétaires. Parmi les dix indicateurs du programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* (cf. annexe n° 8) et 40 sous-indicateurs, aucun ne distingue de résultats propres aux territoires. Au contraire, les indicateurs de performance qui sont construits à partir des données produites à l'échelle des territoires⁶¹ sont redressés afin de « *garantir un niveau de représentativité nationale* ». Ce redressement est d'ailleurs cité dans les précisions méthodologiques du projet annuel de performances comme un biais connu de l'indicateur.

Par ailleurs, le site de la Dares⁶² permet d'accéder à l'ensemble des publications statistiques de cette direction, qui mentionne que certaines ont une dimension territoriale, par exemple l'évaluation du plan d'investissement dans les compétences (Pic), l'évaluation de l'expérimentation du dispositif « territoire zéro chômeur de longue durée » et celle des emplois francs. Les Sese disposent des données correspondantes pour leur région.

3 - Un besoin d'analyses territoriales désormais pris en compte

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi⁶³ a créé le réseau pour l'emploi (cf. chapitre III). Elle conduit à structurer un dispositif de suivi et à compléter les analyses à différentes échelles. L'évaluation de la réalisation des actions est désormais une obligation législative⁶⁴. Pour cela, un arrêté du ministre chargé du travail⁶⁵ a publié en mars 2025 une liste d'indicateurs définis avec le souci de les rendre utiles au pilotage, ainsi que le précise l'arrêté : « *les indicateurs doivent traduire clairement et simplement les objectifs du réseau pour l'emploi, guider l'action des acteurs dans les territoires et leur permettre de prendre des décisions dans le cadre des gouvernances territoriales du réseau pour l'emploi* ».

La volonté d'en faire un outil d'analyse de la politique nationale pour l'emploi est aussi soulignée par l'arrêté : « *Ces indicateurs permettent également d'apprécier, à l'échelle du comité national pour l'emploi, les effets de la réforme et de la mise en place du réseau pour l'emploi.* »

Enfin, la nécessité d'apprécier les situations et les résultats au plus près des territoires est prise en compte : « Les indicateurs choisis devront pouvoir être calculés à plusieurs niveaux de granularité :

- à la maille géographique des instances de gouvernance (national, régional, départemental, local) ;
- au niveau de chaque opérateur/acteur, jusqu'au niveau local (agence France Travail, mission locale, CR [région], CD [département], délégué, etc.) ».

⁶⁰ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/les-seniors-sur-le-marche-du-travail-en-2023>

⁶¹ Par exemple l'indicateur 2.2 – Taux de satisfaction des services rendus par Pôle Emploi aux usagers, mesuré par des sondages auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises (respectivement dans deux sous-indicateurs).

⁶² <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications>

⁶³ Loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048581935>

⁶⁴ Article L. 5311-9 du code du travail.

⁶⁵ Arrêté du 14 mars 2025 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'emploi relative à la liste des indicateurs du réseau pour l'emploi <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048581935>

La direction régionale de France Travail pour les Pays de la Loire souligne que les indicateurs peuvent être enrichis et déclinés en fonction des besoins locaux et cite, par exemple dans sa région, le besoin d'information sur les primo-arrivants. Elle estime aussi que les nouveaux indicateurs permettront des analyses fines ; par exemple, à partir d'un taux de retour à l'emploi après une formation, de mesurer quels organismes ont les meilleurs taux de retour à l'emploi. Ces informations seront utiles aux comités locaux pour l'emploi.

La définition du nouveau dispositif est prometteuse mais trop récente pour une première étude. Toutefois, le tableau de bord du réseau pour l'emploi est déjà accessible⁶⁶, décliné aux échelles nationale (outre-mer inclus), régionales, départementales et jusqu'aux bassins d'emploi correspondants au niveau le plus fin des comités locaux pour l'emploi. À chaque échelle, le tableau de bord est déjà renseigné des indicateurs existants. Il prépare ainsi les analyses dont cette enquête a montré qu'elles sont lacunaires.

CONCLUSION

Les outils statistiques sont fiables car ils s'alimentent aux sources nationales que constituent l'Insee et France Travail. Chaque région dispose ainsi d'informations précises sur la situation de l'emploi dans son périmètre, déclinées jusqu'à l'échelle du bassin d'emploi. Plusieurs réseaux exploitaient ces statistiques au cours de la période récente : celui des régions administratives avec les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Carif-Oref), celui de France Travail avec ses observatoires régionaux de l'emploi (ORE) ainsi que celui du ministère du travail qui a doté les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) de services études, statistiques et évaluation (Sese).

Cependant, la facilité de production d'états standardisés en grand nombre, au niveau régional et déclinés jusqu'au bassin d'emploi, aboutit à des documents redondants, dont la présentation se limite à des indications chiffrées. En effet, au cours de cette enquête, les analyses ont été obtenues par des entretiens avec les acteurs des différents niveaux mais ne se retrouvent pas, ou du moins ne sont pas mises en évidence, dans les documents de résultats statistiques.

Dans un contexte de baisse nationale du taux de chômage, le déficit d'évaluation a posteriori des différents outils ne permet pas d'expliquer les disparités territoriales ni, a fortiori, d'en tirer des enseignements pour orienter la politique nationale.

Pour l'avenir, l'évaluation de la réalisation des actions est désormais une obligation portée par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, qui conduit à structurer un dispositif de suivi et à compléter les analyses à différentes échelles. La définition du nouveau dispositif va dans le bon sens mais est trop récente pour une première étude.

⁶⁶ <https://pilotage-rpe.francetravail.org/>

Chapitre II

Les limites de la territorialisation de la politique nationale de l'emploi

Le chapitre précédent a permis de mettre en évidence la bonne connaissance qu'ont les acteurs de l'emploi de la situation de l'emploi dans chaque territoire, y compris à un niveau détaillé, mais des lacunes dans la capacité à expliquer des disparités territoriales qui perdurent.

La politique nationale de l'emploi mise en œuvre par l'État et par son principal opérateur, France Travail, n'a pas pour seul objet la correction de ces dernières ; elle répond surtout à un objectif d'égalité de traitement, quelle que soit la situation géographique. Pour autant, une partie de leurs ressources est déployée dans les territoires selon des modalités diverses : la déconcentration de crédits avec des marges de manœuvre plus ou moins grandes d'adaptation à la situation locale de l'emploi, une politique de « zonage » ou une association des collectivités territoriales à la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

Ce chapitre tente d'abord d'apprécier l'importance des ressources ainsi déconcentrées auprès de leurs services régionaux, départementaux voire infra-départementaux (cas des agences de France Travail), la nature des dispositifs déployés, qui sont pour l'essentiel conçus au niveau national, et les marges de manœuvre laissées aux services déconcentrés pour prendre en compte les situations locales. La politique nationale de l'emploi repose aussi, même si les enjeux financiers sont moindres, sur des dispositifs territorialisés en faveur des zones qui rencontrent des difficultés particulières comme les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou l'expérimentation plus récente du dispositif « *territoire zéro chômeur de longue durée* ».

I - Une majeure partie des dépenses en faveur de l'emploi non déconcentrée

Les dépenses en faveur de l'emploi, qui s'élèvent selon la Dares à 190 Md€ en 2023, reposent sur une logique d'égalité admettant certaines exceptions, davantage liées aux publics auxquelles elles s'adressent qu'aux territoires. L'État gère moins de 11 % de ces dépenses.

A - Les dépenses en faveur de l'emploi : 190 Md€ en 2023

Le champ des politiques de l'emploi est large. La Dares classe les dépenses relatives à ces politiques en quatre catégories et en évalue le montant total en 2023 à 190 Md€⁶⁷ (dernières données disponibles).

Tableau n° 2 : dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2023

Politiques en faveur de l'emploi : 190,1 Md€				
	Pour inciter à l'embauche	Pour soutenir le revenu en cas d'absence d'emploi ou de réduction d'activité	Pour former	Pour inciter à l'activité
Champ de la publication	95,0 Md€ (50 % des dépenses) Allègements de cotisations Aides sectorielles et géographiques Contrats aidés	47,1 Md€ (25 % des dépenses) Allocations chômage Activité partielle Préretraite	29,5 Md€ (16 % des dépenses) Alternance Contributions légales des entreprises pour la formation Formations des régions et de France Travail	11,6 Md€ (6 % des dépenses) Prime d'activité Aide à la création ou à la reprise d'entreprise (Acre)
		Pour accompagner les personnes en recherche d'emploi : France Travail, missions locales 6,9 Md€ (4 % des dépenses)		

Source : Dares

Ces politiques sont, depuis la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, mises en œuvre par l'État et les autres membres du réseau pour l'emploi (cf. chapitre III), en particulier les collectivités territoriales (régions, départements, communes), France Travail et les missions locales, les caisses d'allocations familiales (Caf) ainsi que les opérateurs de compétences (Opco), ce qui tend à démontrer l'essence partenariale de cette politique.

⁶⁷ Dares, *Dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2023*, Dares Résultats n° 14, 16 avril 2025.

B - Une logique d'égalité qui admet des exceptions au bénéfice de publics plus que de territoires

L'égalité de traitement des bénéficiaires de la politique de l'emploi peut être tirée de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui dispose en son article 6 que « *la loi [...] doit être la même pour tous* ». Le cinquième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 crée une obligation de résultat pour le service public de l'emploi et dispose que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». Le code du travail (art. L. 1121-1) précise que « *nul ne peut apporter aux droits des personnes [...] de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché* ».

Concernant les aides à l'emploi, le Conseil constitutionnel considère « *qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées ; que le législateur pouvait donc, en vue d'améliorer l'emploi des jeunes, autoriser des mesures propres à cette catégorie de travailleurs ; que les différences de traitement qui peuvent résulter de ces mesures entre catégories de travailleurs ou catégories d'entreprises répondent à une fin d'intérêt général qu'il appartenait au législateur d'apprécier et ne sont, dès lors, pas contraires à la Constitution* »⁶⁸.

Dès lors, les dispositifs de la politique de l'emploi, lorsqu'ils ne s'adressent pas à des publics spécifiques (jeunes, personnes en situation de handicap, résidents en quartier prioritaire de la ville ou plus généralement les personnes qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion professionnelle⁶⁹) reposent sur le principe d'égalité de traitement.

En revanche, en application de l'article 74 de la Constitution, le code du travail prévoit des dispositions particulières aux collectivités des outre-mer. Ainsi, son article L. 5522-2-2 dispose-t-il que « *lorsque le contrat initiative-emploi associe l'exercice d'une activité professionnelle et le bénéfice d'une formation liée à cette activité et dispensée pendant le temps de travail, l'État peut prendre en charge tout ou partie des frais engagés pour dispenser cette formation* »⁷⁰. De même, son article L. 5522-21 dispose que « *l'État peut participer au financement des actions de conseil ou de formation à la gestion d'entreprise qui sont organisées avant la création ou la reprise d'entreprise* » par le demandeur d'emploi.

⁶⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986.

⁶⁹ À titre d'illustration, le code du travail contient des dispositions relatives aux travailleurs handicapés et aux travailleurs étrangers. Le même code prévoit, en matière d'allocation d'assurance, des dispositions particulières à certains salariés, notamment les agents fonctionnaires et non fonctionnaires de l'État, les agents titulaires et non titulaires des collectivités territoriales ainsi que les salariés des entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'État.

⁷⁰ Dispositions applicables en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

C - Une part minoritaire de crédits gérés directement par l'État

Comme le précise la DGEFP⁷¹, l'État est garant des politiques de l'emploi qui s'incarnent à travers :

- des politiques d'accès au marché du travail et de sécurisation des parcours orientées vers les actifs, en particulier les plus menacés par un éloignement durable du marché du travail ;
- des politiques, orientées vers les employeurs et les filières, de développement de l'emploi et de l'activité, d'accompagnement des mutations économiques et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- des politiques orientées vers les territoires, d'impulsion, de coordination et de réalisation de projets partenariaux, que ceux-ci aient pour objet l'un ou l'autre des champs précités.

Ses modes d'action et ses ressources sont décrits dans le projet annuel de performance de la mission budgétaire *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*. Les programmes budgétaires 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* et 102 *Accès et retour à l'emploi* financent la politique nationale de l'emploi et de la formation professionnelle. Le budget de ces programmes structure « *l'intervention publique sur le marché du travail autour du triptyque emploi / formation / accompagnement dans l'objectif d'une insertion professionnelle durable des actifs, notamment des jeunes et des personnes en recherche d'emploi* ». Les moyens budgétaires de l'État sont donc principalement consacrés au premier objectif de la politique nationale de l'emploi mentionné ci-dessus, dans une moindre mesure aux deux autres.

Plus précisément, le programme 102 a pour objectif de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et vise des publics rencontrant des difficultés spécifiques d'accès ou de maintien sur le marché du travail. Il « *finance un ensemble de mesures pour leur permettre de retrouver un emploi de qualité et soutient une offre de services adaptée aux besoins des demandeurs d'emploi comme à ceux des entreprises, en prenant en compte leurs caractéristiques spécifiques* ». Ce programme finance aussi les structures accompagnant les publics les plus éloignés de l'emploi, c'est-à-dire en pratique le service public de l'emploi (France Travail et missions locales principalement) et les organismes support tels l'Agence de services et de paiement (ASP)⁷². En crédits de paiements, les dépenses de ce programme se sont élevées à 7,0 Md€ en 2024 et sont prévues à hauteur de 7,1 Md€ en 2025 (loi de finances initiale) et 6,8 Md€ en 2026 (projet de loi de finances).

Le programme 103 vise prioritairement, pour sa part, à « *accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et leur montée en compétences, à accompagner les restructurations sur les territoires, à stimuler l'emploi et la compétitivité et à financer les opérateurs nationaux de la formation professionnelle* ». En crédits de paiements et hors fonds de concours, ses dépenses ont représenté 12,8 Md€ en 2024 et sont prévues à hauteur de 10,9 Md€ en 2025 (loi de finances initiale) et 8,7 Md€ en 2026 (projet de loi de finances), en forte baisse.

⁷¹ Cf. instruction DGEFP/DAT/2024/92 du 28 juin 2024 relative aux comités territoriaux pour l'emploi.

⁷² Cette agence est un établissement public administratif dont la principale mission est de verser des aides publiques, en particulier les aides à l'emploi.

Les crédits gérés par l'État représentent une part relativement faible des dépenses de la politique de l'emploi. En 2023, les crédits de ces deux programmes représentaient en effet un peu moins de 10,6 % de la dépense totale pour l'emploi mesurée par la Dares⁷³.

II - Des crédits déconcentrés de l'État d'un montant substantiel mais dont la gestion offre peu de marges de manœuvre localement

Les crédits déconcentrés de l'État représentent un peu moins de 20 Md€ en 2024 et empruntent deux circuits budgétaires principaux, les budgets opérationnels de programme territoriaux (dit « Bop territoriaux ») et le Fonds d'inclusion dans l'emploi. Ces instruments financent des dispositifs conçus au niveau national qui visent à conduire vers l'emploi les personnes qui en sont le plus éloignées. Leurs modalités de gestion ne permettent de tenir compte des besoins identifiés sur les territoires que de façon limitée.

A - Le financement des dispositifs conçus au niveau national selon deux principaux circuits budgétaires

Les crédits déconcentrés de l'État empruntent trois circuits budgétaires : les Bop territoriaux, le Fonds d'inclusion dans l'emploi et les dispositifs ciblés territoriaux⁷⁴. Sur l'ensemble des deux programmes qui permettent de mettre en œuvre la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, les crédits territorialisés représentaient un peu moins de 4,7 Md€ en 2024, soient 23,7 % du total.

Tableau n° 3 : part déconcentrée des crédits des programmes 102 et 103 en 2024 (en Md€)

	Crédits totaux	Crédits territorialisés	Part du total
Programme 102	7,0	3,5	50,0 %
Programme 103	12,8	1,2	9,4 %
Total	19,8	4,7	23,7 %

Note de lecture : Le programme 102 finance le fonds d'inclusion dans l'emploi. Le programme 103 finance les Bop territoriaux et les dispositifs ciblés territorialisés.

Source : DGEFP

⁷³ Il s'agit là de l'exécution budgétaire des deux programmes en 2023. Cf. Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2023 (résultats et gestion)*, avril 2024.

⁷⁴ Il s'agit principalement des exonérations pour les zones de revitalisation rurales, emplois francs et bassins d'emploi revitalisés (cf. *infra*).

1 - Des crédits déconcentrés dans le cadre de budgets opérationnels de programmes territoriaux

Les Bop territoriaux constituent la première forme de déconcentration des crédits aux Dreets, chacune d'entre elles disposant d'une telle enveloppe.

Au titre du programme 103, les crédits des Bop territoriaux relèvent principalement du plan d'investissement dans les compétences (Pic) ainsi que des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) qui en constituent la déclinaison régionale. Les autres dépenses, moins élevées, concernent les écoles de production⁷⁵, les prestations de conseil en ressources et, enfin, les engagements de développement de l'emploi et des compétences ou encore le dispositif « Transitions Collectives » qui vise à favoriser la mobilité professionnelle des salariés⁷⁶. Les crédits des Bop territoriaux s'élèvent au plan national à 1,9 Md€ en 2024⁷⁷.

2 - Le pilotage déconcentré du Fonds d'inclusion dans l'emploi

Le Fonds d'inclusion dans l'emploi constitue l'autre modalité par laquelle la DGEFP met des ressources à disposition des Dreets.

Les crédits sont rattachés aux dispositifs principaux suivants : l'insertion par l'activité économique, les entreprises adaptées, les contrats aidés, les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification ainsi que les initiatives au titre du fonds d'initiative territoriale (FIT). Le Fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE) donne aux services déconcentrés des marges de manœuvre pour favoriser une meilleure articulation des outils de parcours individualisés d'accès à l'emploi et pour s'adapter au plus près aux problématiques territoriales.

La circulaire signée en début d'année par les ministres chargés du travail et de l'emploi, annonce des priorités nationales et des ventilations de crédits disponibles par région. Ainsi, l'instruction diffusée au mois d'avril 2025 fixe comme objectif de « *piloter et articuler les dispositifs en cohérence avec les stratégies et actions territoriales décidées et mises en œuvre dans les comités territoriaux pour l'emploi*⁷⁸ » et précise, face au ralentissement de l'emploi et à la persistance de difficultés de recrutement, que les fonds disponibles devront permettre « *le rapprochement des demandeurs d'emploi avec les entreprises et concourir à l'atteinte de l'objectif de plein emploi* »⁷⁹.

⁷⁵ Les écoles de production, destinées à revaloriser les filières professionnelles, permettent aux jeunes dès 15 ans d'obtenir un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou un Bac professionnel.

⁷⁶ Transitions Collectives est un dispositif créé en janvier 2021, coconstruit avec les partenaires sociaux, composé de deux volets (d'une part Transitions collectives – Transco et d'autre part Transco – Congé de mobilité), qui permet aux employeurs d'anticiper les mutations économiques de leur secteur et d'accompagner leurs salariés dans une reconversion sereine, préparée et assumée vers un métier porteur dans leur bassin de vie.

⁷⁷ Cf. DGEFP, « Note de cadrage sur la gestion 2025 des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle », 15 novembre 2024.

⁷⁸ Ces comités, créés à la suite de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, sont décrits chapitre III.II.B.

⁷⁹ Cf. circulaire du 4 avril 2025 relative au Fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE) en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail (parcours emploi compétences, contrats initiatives emploi, insertion par l'activité économique, entreprises adaptées, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification), Bulletin officiel Travail - Emploi - Formation professionnelle n° 2025/4 du 30 avril 2025, page 158.

Par ailleurs, la circulaire d'avril 2025 relative au FIE déplaçonne les crédits du FIT et assouplit la fongibilité entre dispositifs du FIE pour donner aux préfets de région une plus grande latitude pour articuler les différents outils de la politique d'insertion professionnelle au service des stratégies territoriales, dans le respect des orientations nationales.

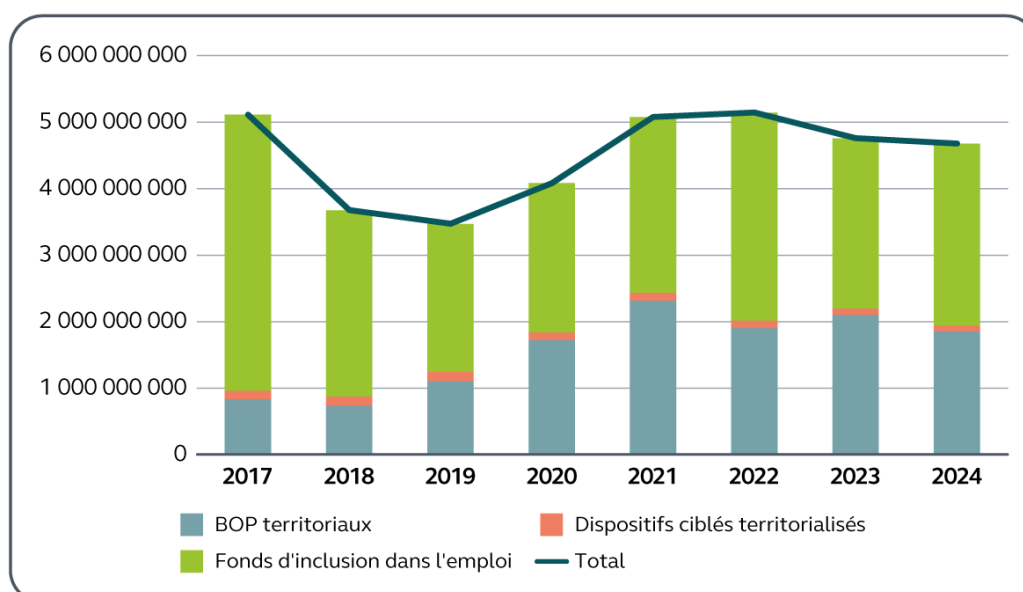
3 - L'action déconcentrée de l'État repose principalement sur des dispositifs conçus au niveau national

La caractéristique commune aux deux modalités de déconcentration des crédits de l'État auprès des Drets décrites *supra* est qu'ils concernent principalement des dispositifs conçus au niveau national et dont l'objet est de conduire vers l'emploi les personnes qui en sont le plus éloignées, soit par des dispositifs qui leur sont destinés comme la Garantie jeunes, en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2022, le contrat d'engagement jeune qui lui a succédé, ou les contrats aidés, soit en finançant des aides aux postes dans les entreprises adaptées et les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Ces dispositifs font l'objet d'un encadrement national précis dans le cadre de textes les concernant ou des circulaires financières annuelles.

Les Bop territoriaux financent aussi la contribution de l'État à des actions contractualisées principalement avec les collectivités territoriales, par exemple dans le cadre des Pric.

Le graphique suivant montre l'évolution en sens contraire des crédits du Bop territorial, qui ont augmenté, et ceux du Fonds d'inclusion dans l'emploi, l'ensemble représentant certaines années de l'ordre de 5 Md€. Ces évolutions ne doivent pas être interprétées comme une volonté de l'État d'augmenter ou diminuer le montant de ses crédits déconcentrés mais sont pour l'essentiel la conséquence d'orientations gouvernementales concernant tel ou tel dispositif, géré à l'échelon déconcentré.

Graphique n° 4 : dépenses des budgets opérationnels de programmes territoriaux, des dispositifs ciblés territorialisés et du Fonds d'inclusion dans l'emploi (exécution en €)



Source : DGEFP

NB : il s'agit ici des crédits exécutés et non votés en loi de finances.

Depuis 2017, les dépenses des Bop territoriaux ont été multipliées par un peu moins de deux, pour atteindre 1,9 Md€ en 2024, essentiellement pour des raisons tenant à des orientations de la politique nationale de l'emploi décidée par le Gouvernement. L'essentiel de la hausse résulte du plan « # 1 jeune, 1 solution », lancé dans le contexte de la sortie de la crise sanitaire et qui s'est notamment traduit par un objectif de doublement du nombre de Garanties jeunes, puis, à partir de 2022, de la montée en charge du contrat d'engagement jeune qui a remplacé la Garantie jeunes avec des montants mobilisés supérieurs.

Les exonérations fiscales relatives aux zones de revitalisation rurales, aux emplois francs et aux bassins d'emploi revitalisés ont baissé de 30 % sur la même période pour s'établir à 89 M€.

Concernant le FIE, la baisse du niveau des crédits depuis 2017 est de même ampleur et s'explique avant tout par la forte baisse du nombre de contrats aidés décidée par le Gouvernement à compter de 2018 ; ceux-ci représentaient une dépense de 2,71 Md€ en 2017, de 1,45 Md€ en 2018 et de seulement 0,31 Md€ en 2024. En sens inverse, les dépenses liées aux aides au poste en faveur des structures de l'insertion par l'activité économique et des entreprises adaptées ont progressé à la suite des engagements pris par le Gouvernement, par exemple dans le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique annoncé en 2018.

En définitive, seuls les montants importants consacrés, dans le cadre des budgets opérationnels de programmes territoriaux, aux Pric et à la contractualisation entre l'État et les départements au titre de l'insertion et de l'emploi, traduisent réellement une volonté de ce dernier d'accroître la territorialisation de son action, en partenariat avec les collectivités territoriales (cf. *infra*).

B - Des efforts de prise en compte des caractéristiques des territoires qui demeurent toutefois limités

1 - Un dialogue de gestion entre la DGEFP et les Dreets qui ne permet pas de rapprocher les moyens des besoins identifiés sur les territoires

La DGEFP procède chaque année à un dialogue de gestion avec les Dreets destiné à dresser un bilan des priorités déclinées, des actions annuelles et pluriannuelles menées et des difficultés rencontrées dans l'année écoulée. Ce dialogue permet également de fixer les grandes orientations pour l'année à venir.

Le processus annuel de dialogue de gestion entre la DGEFP et les Dreets

La DGEFP transmet une trame indicative de dialogue de gestion permettant de cadrer les échanges avec la direction régionale ainsi que des fiches thématiques à renseigner (Pric, apprentissage, emplois saisonniers, etc.). Cette trame prévoit une introduction récapitulant les caractéristiques territoriales et les principaux chiffres clés, la présentation des tableaux de bord de pilotage existants et de l'organigramme ainsi que des effectifs globaux de la Dreets et de son pôle « emploi et compétences ». Un point est ensuite fait sur l'organisation des services : principaux changements intervenus au cours de l'année et impact sur la mise en œuvre des politiques ; analyse des besoins en ressources humaines des différents pôles constituant la Dreets ; modalités de gouvernance et d'animation entre la Dreets et les Ddets. Est ensuite abordée la question de la gouvernance territoriale : carte des instances territoriales et qualité des partenariats ; composition, nombre de réunions, thématiques du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), nombre de réunions, thématiques, déclinaison infrarégionale du service public de l'emploi régional et des actions entreprises et modalités de collaboration du contrat de plan État-Région (CPER). Sont enfin déclinés les principaux éléments de bilan de l'année en cours (actions annuelles et pluriannuelles) et proposés quelques illustrations territoriales avant d'envisager les grandes orientations de l'année à venir : priorités stratégiques et articulations avec les actions déjà engagées.

La DGEFP a donc retenu un mode de dialogue de gestion ascendant où les services métiers planifient leur besoin et les font remonter aux instances décisionnelles. Néanmoins, la trame décrite ci-dessus est presque exclusivement consacrée à des données relatives à l'activité des Dreets et ne formalise pas la remontée des besoins en moyens humains et financiers, qui devrait pourtant être au cœur d'un dialogue de gestion.

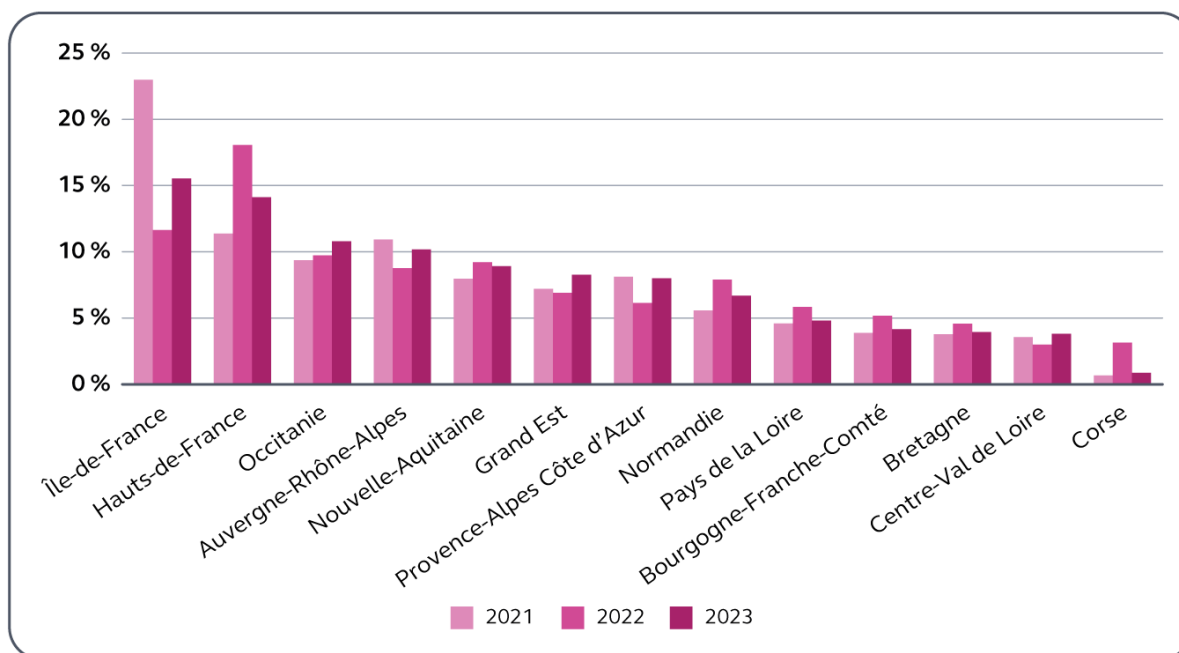
Ainsi en 2024, dans la note de présentation rédigée à l'occasion du dialogue de gestion, la Dreets Occitanie fait remonter un besoin de poste supplémentaire dans la partie consacrée à l'organisation des services mais sans que cette demande ne soit davantage formalisée, par exemple dans un tableau récapitulant les besoins : « *La charge croissante sur le service régional de contrôle de la formation professionnelle au regard tout à la fois de la hausse rapide du nombre de demandes de déclaration d'activité des organismes de formation, et d'une complexification des cas de fraude (compte personnel de formation, apprentissage) justifierait néanmoins un renforcement des équipes de ce service, renforcement qui ne peut se faire à moyens constants au regard de la charge pesant sur les autres services du Pôle 3E et de la Dreets* ». Plus globalement, la DGEFP ne pilote pas non plus les Dreets par les objectifs et ne fait plus de revue de tableaux d'indicateurs depuis la crise du covid 19. Au final, comme le souligne la Dreets Pays de la Loire : « *les marges de manœuvre sont faibles* ».

La DFGEP souligne que les effectifs des Dreets et des Ddets sont gérés par le secrétariat général des ministères sociaux. Si elle dispose de marge de négociation limitée en matière de création d'emploi dans un contexte de baisse des plafonds, la DGEFP peut soutenir certaines demandes des Dreets auprès du secrétariat général. Les Dreets restent responsables de l'affectation des moyens humains qui leur sont notifiés dans la limite de leur plafond d'emploi.

2 - Un dialogue budgétaire décorrélé du dialogue de gestion mais qui intègre partiellement les besoins régionaux

L'analyse des crédits alloués à l'échelon régional sur les années 2021, 2022 et 2023 montre que la DGEFP ne se place pas dans une logique de simple reconduction des enveloppes d'une année sur l'autre mais qu'elle effectue une ventilation des crédits qui tend à tenir compte des projets identifiés localement ainsi que des demandes ponctuelles formulées par les Dreets.

Graphique n° 5 : part du BOP-T par région sur l'ensemble du BOP-T de 2021 à 2023



Source : DGEFP

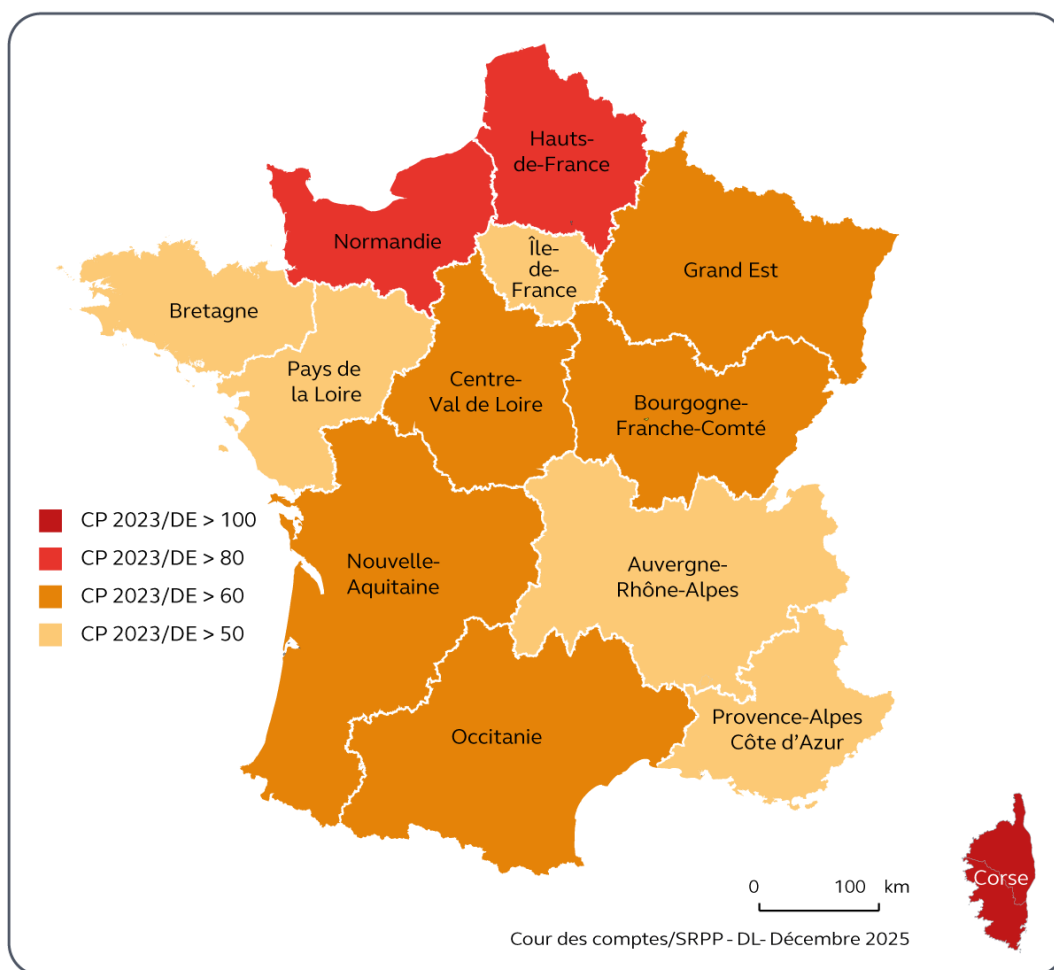
Dans le cas du programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, la DGEFP indique que les grandes masses des enveloppes régionales sont calculées en fonction des particularités régionales rapportées à la situation nationale (population, taux de chômage, nombre de chômeurs de longue durée, nombre de Neets⁸⁰, taux de pauvreté, etc.).

Toutefois, les Dreets peuvent faire remonter leurs besoins, en fonction de certains grands projets locaux bien identifiés : ainsi le projet Dunkerque 2030 a conduit la Dreets Hauts-de-France à demander des crédits supplémentaires, de même pour la Dreets Île-de-France dans l'optique des Jeux olympiques et paralympiques. Les Dreets font remonter leurs besoins spécifiques vers la sous-direction financière de la DGEFP qui essaie, selon elle, dans la mesure du possible d'en tenir compte. La DGEFP déclare s'appuyer davantage sur les remontées des Dreets pour la répartition des crédits du programme 103 et un peu moins sur des indicateurs nationaux.

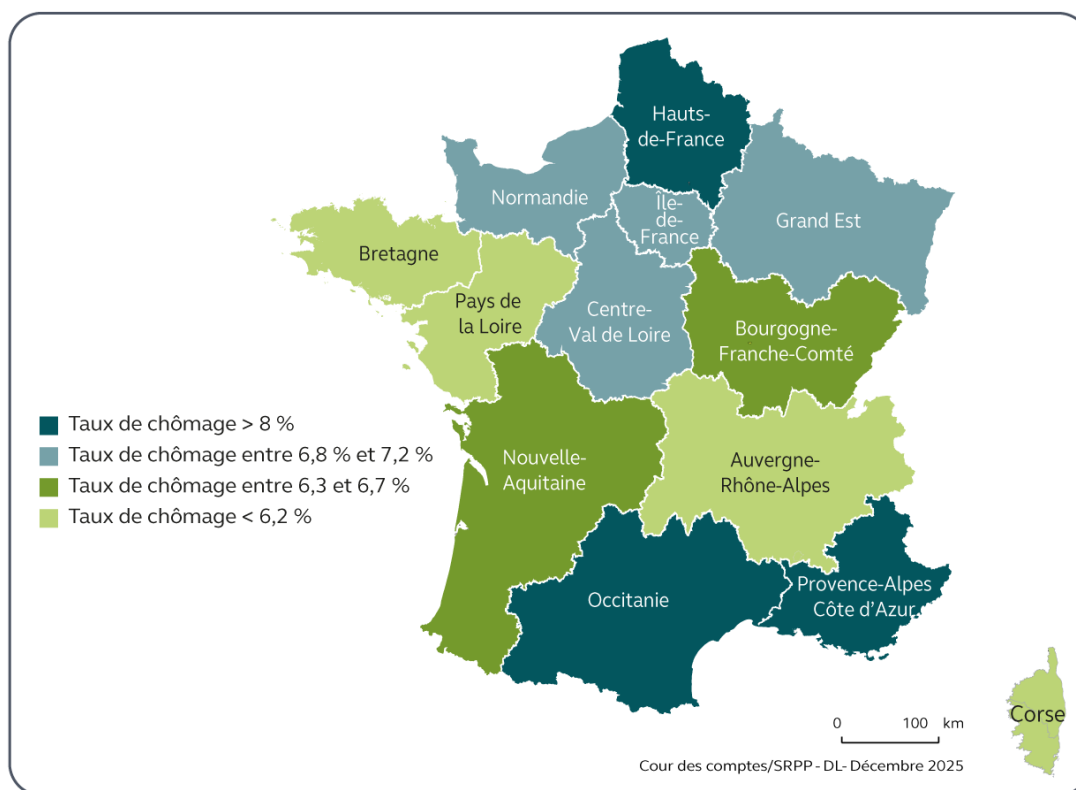
⁸⁰ Pour *neither in employment nor in education or training* : jeunes ne se trouvant ni en emploi, ni en études, ni en formation.

Cet effort de prise en compte des besoins territoriaux ne permet néanmoins pas encore de faire coïncider les cartes des besoins régionaux en matière d'emploi avec les moyens alloués aux régions. Il apparaît ainsi de manière visible que des régions connaissant un taux de chômage pourtant élevé ne sont pas celles qui bénéficient le plus de l'allocation de crédits : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie. La territorialisation ne consiste certes pas seulement à allouer des moyens proportionnels au nombre de demandeurs d'emploi dans chaque région, mais, dans les régions touchées par le chômage, les moyens devraient être plus que proportionnels ; or, les régions où l'allocation est plus que proportionnelle ne sont pas celles où le chômage est le plus élevé.

**Carte n° 1 : répartition régionale des moyens du Bop-T en 2023
rapportés au nombre de demandeurs d'emploi**



Source : Cour des comptes d'après Insee/DGEFP

Carte n° 2 : taux de chômage des régions françaises en 2023

Source : Cour des comptes d'après Insee/DGEFP

3 - Des marges de manœuvre qui demeurent faibles localement

Au-delà de la prise en compte des besoins spécifiques à chaque territoire dans l'exercice, descendant, de répartition des crédits de l'échelon national vers l'échelon régional, il apparaît que les marges de manœuvre laissées à la disposition des décideurs locaux restent faibles ou complexes à activer quand elles existent.

Malgré la volonté politique affirmée dans le cadre de la réforme de l'organisation de l'État d'accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et de « *renforcer les leviers d'action dans les territoires* » en rendant seulement indicatif le ciblage de certains crédits par l'administration centrale sur des objets spécifiques, la fongibilité entre les lignes budgétaires est restée limitée. Elle a notamment concerné les crédits du fonds d'inclusion dans l'emploi et du plan de relance.

La création en 2018 du fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE) par voie de circulaire⁸¹, visait notamment à offrir « *à chaque Préfet de région les marges de manœuvre pour favoriser une articulation plus fine de ces outils à la construction de parcours individualisés [...] et de permettre une meilleure cohérence de l'offre d'insertion avec les spécificités de territoires et les besoins des populations.* ».

⁸¹ Circulaire du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au Fond d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Dans les Hauts-de-France, la territorialisation des moyens de l'État passe par la concentration des aides sur certains territoires, possible mais encadrée. Cette concentration porte sur le nombre des contrats aidés, sans accroître le taux d'intervention financière. Un arrêté du préfet de département définit les taux de charge spécifiques à certains secteurs géographiques : quartiers prioritaires de la politique de la ville et zones de revitalisation rurale, mais aussi dans les territoires concernés par le Pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache⁸² et ceux visés par l'engagement pour le renouveau du Bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais⁸³.

Quelques marges d'adaptation existent. Par exemple, dans les Hauts-de-France, l'enveloppe régionale du FIE s'élève au total à 268,8 M€. Dans cette limite, mais compte tenu de la possibilité offerte par la fongibilité des crédits au sein du FIE, la Dreets peut proposer au préfet de région d'abonder la ligne budgétaire relative aux contrats aidés en prenant sur le financement prévu pour l'insertion par l'activité économique (IAE), à condition toutefois que les collectivités territoriales concernées cofinancent les contrats supplémentaires. Il s'agit ici de tenir compte des besoins propres à certains territoires, en particulier le bassin minier, la Sambre-Avesnois-Thiérache et le Cambrésis, en augmentant le nombre de parcours emploi compétences (Pec)⁸⁴ supplémentaires ; il est également possible de soutenir, par le biais de Pec additionnels, la rentrée scolaire dans les petites communes ou de financer davantage de contrat initiative emploi (CIE)⁸⁵ sur les territoires qui en auraient besoin.

Il existe aussi une possibilité, au sein du fonds d'inclusion dans l'emploi, de dégager une ligne de financement, appelée Fonds d'initiatives territoriales (FIT), pour des projets en matière de création ou d'accès à l'emploi. Les actions financées doivent être des initiatives territoriales qui ne s'inscriraient pas, en tant que telles, dans les dispositifs prévus au plan national, et avoir un effet sur le maintien, l'accès et le retour à l'emploi des publics cibles ; des actions présentant un caractère innovant au regard des besoins territoriaux peuvent également être financées. L'identification des projets se fait souvent sur la base d'appels à projets. Toutefois, dans un contexte budgétaire tendu, il est difficile pour les services déconcentrés de l'État d'opérer, au sein du FIE, ce redéploiement des crédits en faveur du FIT.

Dans les Pays de la Loire sont privilégiées les actions à l'initiative d'une Ddets en lien avec un besoin territorial non couvert, les projets étant instruits au sein d'un comité de sélection. Ont notamment été financées des actions comme l'hébergement temporaire chez l'habitant, un « *escape game* » pour les métiers de la propreté ou une démarche, appelée Cinétique, visant à aider les acteurs institutionnels, les entreprises et les salariés du territoire à mieux anticiper les mutations économiques impactant les métiers, les compétences et les besoins en formation qui en découlent. Dans les Pyrénées-Orientales, ce fonds a permis de financer, à hauteur de 50 000 € en 2023 et 2024, un bus des saisonniers, en partenariat avec les collectivités territoriales (région et département qui ont apporté un financement complémentaire de 25 000 €), la mission locale départementale étant chargée de la mise en œuvre.

⁸² Pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérache.

⁸³ Engagement pour le renouveau du Bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais

⁸⁴ Contrats aidés dans le secteur non marchand.

⁸⁵ Contrats aidés dans le secteur marchand.

Ces possibilités de financement d'initiatives territoriales par le FIT représentent néanmoins des montants marginaux. Par ailleurs, se pose la question de la pérennité de ces actions comme dans le cas du projet Cinétique (la Ddets de Loire-Atlantique souligne qu'il se poursuit avec des moyens contraints) ou celui du bus des saisonniers, non reconduit en 2025, faute de financements suffisants.

En définitive, l'objectif annoncé en 2018 d'accroître les marges de manœuvre locales ne peut être considéré comme atteint, ainsi que le relève un récent rapport issu d'une mission d'audit du fonds réalisé par l'inspection générale des affaires sociales (Igas) en 2024⁸⁶. Celui-ci note que le fonds d'inclusion dans l'emploi relève aujourd'hui d'un pilotage budgétaire national de chacun des dispositifs qui le compose mais que « *la répartition régionale des enveloppes budgétaires associées est faiblement comprise par les directions régionales et [que] ces enveloppes sont complexes à redéployer au niveau départemental* ».

Dans le même sens, la Dreets Pays de la Loire a rappelé au cours de l'instruction que la fongibilité « *laissée à la main des Préfets de région était très relative* » à tel point que les règles ont dû être récemment revues en 2025 pour la rendre plus effective. Cette plus grande souplesse entre les lignes de financement est jugée opportune mais également difficile à mettre en œuvre dans un contexte de réduction importante des financements.

Quand une fongibilité est possible, la DGEFP fait valoir qu'elle n'est que rarement utilisée ou qu'elle est *de facto* restreinte : ainsi la fongibilité des crédits sur le FIE entre les contrats aidés et les crédits dévolus à l'insertion par l'activité économique (IAE) a été au fil du temps limitée à quelques initiatives territoriales afin de ne pas compromettre les objectifs politiques globaux affichés sur l'IAE ; concernant les crédits du plan de relance qui a suivi la crise du Covid 19, les marges de fongibilité ont également été réduites pour que les volumes financiers globaux affichés ne diminuent pas trop. En outre, la DGEFP indique que les services déconcentrés ne s'emparent pas vraiment des marges qui leur sont offertes : ainsi les Dreets, dans le cadre du plan de relance, avaient la possibilité de moduler le forfait Garantie jeunes destiné aux missions locales mais peu de Dreets ont utilisé cette opportunité.

Au sein des Bop territoriaux, la fongibilité des crédits entre les lignes présentées ci-dessus est, en principe, totale puisque les Dreets en sont responsables⁸⁷. En pratique les notifications de crédits⁸⁸ de la DGEFP comportent des freins importants pour préserver les enveloppes stratégiques, notamment les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) en raison de la contractualisation des crédits avec les régions. En outre, pour tout dispositif dont la fongibilité dépasse 30 % des autorisations d'engagement, une autorisation préalable doit être sollicitée auprès des services centraux.

Pour la première fois en 2025, la notification des crédits des Bop territoriaux comprenait l'ensemble des dispositifs financés par ces Bop dans l'objectif de donner une visibilité globale aux services déconcentrés. En outre, la DGEFP rappelle « *qu'elle a fourni plusieurs outils permettant aux Dreets de piloter leur budget afin qu'ils puissent utiliser pleinement les facilités de gestion qui leur sont ouvertes. Leur appropriation par les utilisateurs demeure un enjeu* ». La prise en compte des spécificités territoriales dans la gestion budgétaire des dispositifs doit, selon la DGEFP, reposer sur un accompagnement intensif des services déconcentrés par l'administration centrale, donc sur une mobilisation de moyens humains et techniques.

⁸⁶ Igas, Mission d'audit du pilotage du fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE), avril 2024.

⁸⁷ Les Dreets ont la qualité de responsables de budgets opérationnels de programme (RBop), les Bop étant définis par l'article 64 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

⁸⁸ Le dialogue de gestion relatif aux Bop territoriaux est similaire à celui qui concerne le fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE).

III - Une action de France Travail tenant compte davantage des spécificités territoriales

L'action de France Travail est par nature bien plus territorialisée que celle de l'État. Certes les différents dispositifs en faveur des demandeurs d'emploi ou des entreprises sont conçus au niveau national et identiques sur l'ensemble du territoire, mais leur mise en œuvre repose principalement sur ses quelque 890 agences placées au sein des bassins d'emploi. En outre, contrairement aux services déconcentrés de l'État qui traitent, sauf exceptions, avec des opérateurs des politiques de l'emploi (missions locales, structures de l'insertion par l'activité économique, entreprises adaptées, etc.), les agences de France Travail sont au contact direct des bénéficiaires finaux, demandeurs d'emploi ou entreprises, ce qui renforce leur ancrage local. L'enjeu est donc surtout de déterminer dans quelle mesure et avec quels moyens l'opérateur tente de prendre en compte les spécificités territoriales dans l'allocation de ses ressources.

A - Une répartition des ressources humaines visant à tenir compte de certaines caractéristiques territoriales

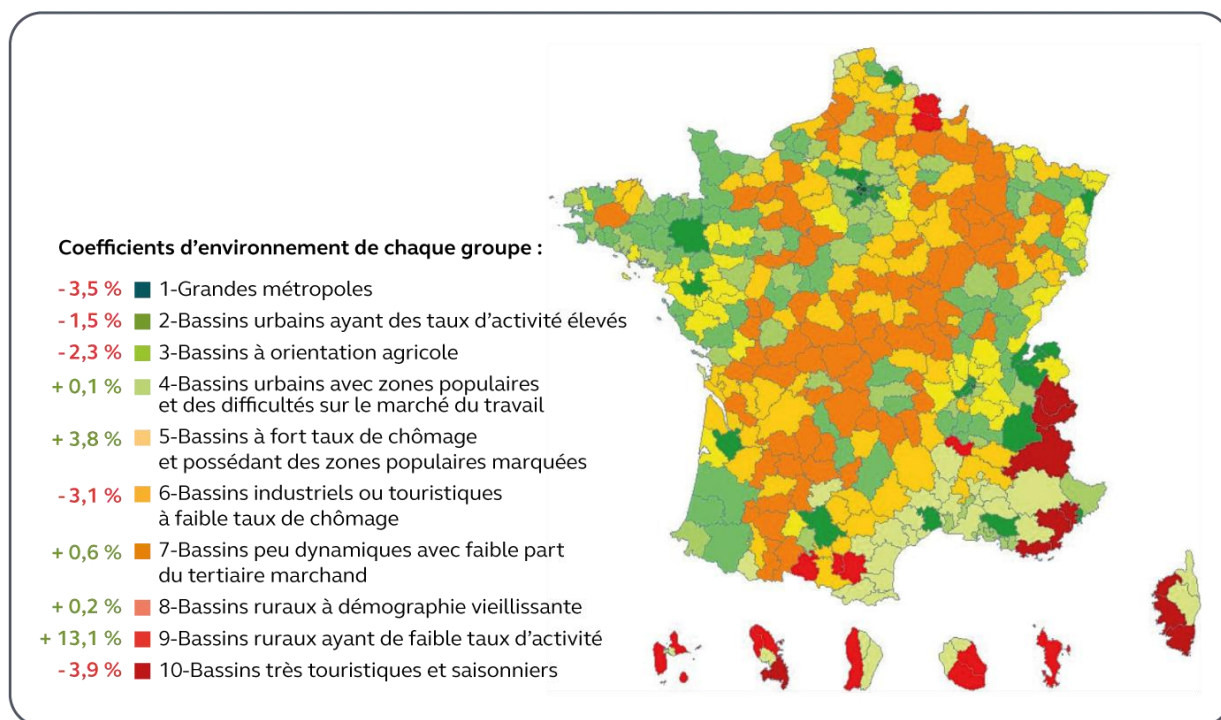
Partant du constat que pendant de nombreuses années, l'allocation des ressources entre les établissements régionaux de Pôle Emploi a été peu modifiée et qu'elle n'a donc pas pu tenir compte des différences de dynamiques sociales ou économiques, France Travail a développé à partir de 2018 un modèle d'aide à l'allocation des ressources humaines par région, appelé « Opéra ». Celui-ci se fonde sur des données représentatives de l'activité des agences et a pour objectif d'assurer une juste allocation des ressources aux différents échelons (agence, directions territoriales, régionales et nationale).

Opéra⁸⁹ permet de calculer le poids de chaque agence à partir de sept critères (appelés « inducteurs ») d'activité représentatifs des trois principales missions de l'opérateur : deux inducteurs sur l'accompagnement (ensemble des demandeurs d'emplois et demandeurs d'emplois accompagnés de catégories A et B) ; trois inducteurs sur l'indemnisation : le nombre de demandes d'allocation, le nombre d'indemnisés avec activité réduite et le nombre d'indemnisés sans activité réduite ; deux inducteurs sur les entreprises : nombre d'offres d'emploi et volumes d'entreprises qui recrutent pour la mission entreprise.

Une seconde étape d'ajustement de cette pondération initiale des agences est ensuite réalisée à partir de deux mécanismes de bonus-malus appliqué à chaque agence : l'environnement économique du bassin d'emploi dans laquelle elle se situe ; sa situation vis-à-vis des quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'appréciation de la situation économique du bassin d'emploi s'appuie sur une typologie établie par la direction statistique de France Travail à partir de différents indicateurs (population, taux d'activité, taux de chômage, etc.) et qui aboutit à la carte suivante.

⁸⁹ Cf. annexe n° 4.

Carte n° 3 : carte des groupes Opéra constitués à partir du coefficient environnement



Source : France Travail

Enfin, deux derniers ajustements sont réalisés pour tenir compte d'un socle minimal d'encadrement nécessaire dans les petites agences ainsi qu'un plancher de ressources pour les activités « indemnisation » et « entreprises ».

Le poids d'une région correspond alors à la somme des poids ajustés de chaque agence mais ce poids n'est à ce stade qu'un poids théorique qui va être confronté à la situation réelle, l'idée étant de lisser le rapprochement des deux chiffres. Pour ce faire, France Travail apporte des corrections à hauteur d'un tiers du décalage par an, en limitant la baisse à 2 % le cas échéant.

Cela permet de fixer au niveau national un plafond d'ETP pour chaque région, à charge pour elle de le décliner en fonction des situations réelles locales. De ce point de vue, les régions ont des pratiques hétérogènes : certaines régions décident par exemple de doter davantage des conseillers d'entreprises. France Travail estime que l'écart global entre les emplois notifiés et les emplois réalisés est faible, de l'ordre de « quelques centaines d'ETP », deux régions en particulier ayant dû, ces dernières années, réduire leurs effectifs : Normandie et Martinique.

Un nombre réduit d'agences France Travail a émis, au cours de l'instruction, quelques critiques sur l'outil jugeant qu'il tenait insuffisamment compte des dynamiques en cours ou à venir et qu'il se fondait surtout sur des données passées, créant un décalage entre la réalité du besoin dans l'année à venir et les moyens alloués. D'autres l'estiment en revanche satisfaisant.

Les visites réalisées auprès de plusieurs directions départementales et agences de France Travail montrent, malgré tout, au sein du département entre agences et au sein des agences une capacité d'adaptation au contexte local. L'organisation du conseil aux entreprises tient compte des secteurs plus particulièrement représentés avec, comme observé dans les Pyrénées Orientales le choix d'une spécialisation des agences par secteur d'activité quel que soit le lieu d'implantation

de l'entreprise dans le département. Par ailleurs, dans des territoires ruraux et montagneux dans ce même département, comme celui de l'agence de Prades, des mesures sont prises pour aller vers les demandeurs d'emploi les plus isolés en organisant des permanences locales certains jours.

B - Une enveloppe de crédits limitée pour adapter l'offre de services aux spécificités des territoires

France Travail présente le renforcement de son ancrage territorial comme l'une de ses priorités. L'opérateur a mis en place depuis plus d'une dizaine d'années⁹⁰ un dispositif permettant de tenir compte des besoins des territoires. Ainsi, l'opérateur national souhaitait « *permettre aux [directeurs d'agences] d'adapter les modalités de mise en œuvre de l'offre de services en fonction des spécificités de leurs territoires* ».

C'est notamment l'objet, depuis 2013, d'un dispositif participant à l'adaptabilité de l'offre de services de France Travail en fonction des réalités territoriales. Il prend la forme d'une enveloppe de 5 % du budget d'intervention que les services territoriaux peuvent mobiliser⁹¹, en mettant en œuvre des actions n'existant pas dans l'offre de service habituelle de France Travail. Il peut s'agir de :

- répondre aux besoins spécifiques et ponctuels d'un demandeur d'emploi par l'attribution d'une aide à la mobilité ou à la garde d'enfant à titre dérogatoire ;
- répondre à un besoin identifié sur tout ou partie du territoire par la mise en place d'un partenariat permettant l'octroi d'un service ou d'un avantage aux demandeurs d'emploi en subsidiarité des ressources existantes ;
- compléter les prestations nationales de France Travail avec des prestations spécifiques, sur tout ou partie du territoire régional, dans le cadre de marchés publics régionaux ou avec des prestations mises en œuvre par des partenaires, et subventionnées par France Travail (action locale subventionnée).

Dans ce cadre, France Travail cherche à réduire les freins qui entravent l'intégration au marché du travail des demandeurs d'emplois (difficultés de mobilité, garde d'enfants à titre dérogatoire), et également à répondre à un besoin spécifique sur telle ou telle partie du territoire, *via* des partenariats spécifiques (organismes de formation, associations, etc.).

À titre d'illustration, en Pays-de-la-Loire, cette enveloppe ne peut dépasser 25 000 € par agence, ce qui permet de commander des prestations externes ne correspondant pas à l'offre de service classique, les montants étant généralement plafonnés. Il est ainsi possible de financer des ateliers sur les codes sociaux, par exemple avec le réseau des associations « la cravate solidaire ». À La Réunion, cette enveloppe est utilisée de façon importante. Ainsi, un directeur d'agence indique que des actions spécifiques ont pu être financées en 2024 et en 2025 permettant, avant toute formation, de réapprendre le français aux demandeurs d'emploi qui en ressentent le besoin ; les actions peuvent aussi répondre à certaines demandes de formation spécifiques par les demandeurs d'emploi, ou les préparer à des *job datings*.

⁹⁰ Cf. France Travail, délibération du conseil d'administration du 20 mars 2013, abrogée depuis lors et Pôle emploi (France Travail), « Pôle emploi 2015, le pari de la confiance ».

⁹¹ En principe, ces dépenses, plafonnées à 5 % au niveau régional, ne doivent pas dépasser celles exécutées l'année précédente, « *hors conventions particulières mises en place dans le cadre de la politique de l'emploi* ».

Néanmoins, si elle représente un progrès, que certaines agences ont su mobiliser, la marge de manœuvre est encore assez limitée et encadrée, et ne permet donc qu'une adaptation assez marginale aux réalités locales. France Travail ayant constaté une sous-consommation et une utilisation disparate selon les territoires a décidé de rénover, d'ici à la fin 2025, le dispositif afin d'en faciliter la mise en œuvre. Il s'agit en pratique de pouvoir mobiliser de façon plus simple et rapide cette enveloppe de 5 %.

Sur l'ensemble du territoire, les montants financés en 2024 au titre de ce dispositif ont représenté des montants peu élevés : 16,5 M€ pour les aides à la mobilité et à la garde d'enfants dérogatoires, 10,3 M€ pour les prestations spécifiques et 2,4 M€ pour les actions locales subventionnées.

IV - L'emploi dans les quartiers politique de la ville, illustration des limites d'une politique territorialisée mais mal coordonnée

Un certain nombre de territoires ont été ciblés en raison de leurs caractéristiques propres pour y déployer une politique répondant à des besoins spécifiques : zones de revitalisation rurale (ZRR), bassin d'emplois à redynamiser ou quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)⁹². Deux modèles se dégagent dans le ciblage territorial de politiques de l'emploi : un plutôt descendant où l'identification des besoins s'est faite de manière centralisée en fonction de critères objectifs, tels que le niveau de revenus ou la densité de population (quartiers prioritaires de la politique de la ville, zones de revitalisation rurale), à partir desquels a pu être établi un zonage où déployer l'action publique ; l'autre part davantage de besoins identifiés sur le terrain et de propositions d'actions, d'abord sous forme expérimentale, à mener sur ces territoires, comme le dispositif « Territoire zéro chômeur de longue durée ».

Les zones de revitalisation rurale (ZRR)

Le dispositif des ZRR, créé en 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a pour objet de permettre de mener des « *politiques renforcées et différenciées de développement (...) dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux* » afin d'« *assurer aux habitants des zones de revitalisation rurale des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire* »⁹³.

Les critères de classement des communes sont appréciés par rapport à la médiane nationale des EPCI et sont depuis 2015 les suivants : densité démographique et richesse des habitants. Les critères de classement sont régulièrement remis en cause car ils ne permettent pas de bien cerner les fragilités des territoires ruraux⁹⁴.

⁹² Ces dispositifs n'ont pas fait l'objet d'un contrôle spécifique approfondi dans le cadre de la présente enquête.

⁹³ Articles 42 et 61 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁹⁴ Voir à ce sujet Rémy Pointereau, Réforme des ZRR : pour un zonage plus juste et mieux ciblé, rapport d'information, Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Sénat, n°245, 17 janvier 2023.

Ce dispositif se traduit par de nombreuses mesures fiscales (exonérations, abattements, etc.), d'exonérations sociales et par des majorations de dotations. Le classement en ZRR permet en outre, en matière d'emploi de favoriser l'accès aux contrats aidés puisque l'aide de l'État peut aller jusqu'à 80 % du SMIC pour les résidents en ZRR.

L'efficacité du dispositif est jugée « plus qu'incertaine »⁹⁵. Le dispositif a d'ailleurs été remplacé par un nouveau zonage depuis le 1^{er} juillet 2024 : les zones France ruralités revitalisation (ZFRR et ZFRR+).

L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée »

Cette expérimentation permet à des territoires volontaires d'offrir un emploi en CDI et à temps choisi à des personnes durablement éloignées de l'emploi, *via* la création d'« entreprises à but d'emploi » (EBE). Ces emplois sont adaptés aux capacités des bénéficiaires et répondent à des besoins locaux non couverts par l'économie existante. Les personnes sont identifiées par un comité local pour l'emploi (CLE) rassemblant collectivités, État, France Travail et acteurs locaux.

Fin 2024, 83 territoires, 86 EBE et 3 290 salariés étaient concernés, pour un coût de 57,1 M€ pour l'État et 7,5 M€ pour les départements.

L'expérimentation montre des résultats positifs, notamment pour des publics fragiles (handicap, seniors, parents isolés, etc.), mais elle souffre d'un pilotage et d'une gouvernance perfectibles : manque de coordination entre services de l'État, déficit de cadrage national, faible implication des services déconcentrés.

La Cour des comptes recommande⁹⁶ une meilleure articulation avec les nouvelles structures territoriales de l'emploi créées par la loi de décembre 2023, en intégrant les CLE aux comités territoriaux pour l'emploi. Les ministres chargés du travail ont confirmé partager pleinement la recommandation de la Cour ; une commission spécialisée pourrait ainsi être intégrée dans les comités locaux pour l'emploi, prévus par la loi du 18 décembre 2023, sur les territoires concernés.

A - Des besoins spécifiques qui impliquent des moyens et des dispositifs adaptés

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), créés par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi « Lamy », se définissent tous par une concentration de publics à bas revenus⁹⁷. En 2024, à l'issue de la révision de la carte de la politique de la ville, on comptait 1 362 quartiers en France métropolitaine, 222 dans les es outre-mer Si la situation s'est progressivement améliorée entre 2014 et 2019, l'écart entre le taux de chômage des habitants des quartiers prioritaires et celui des unités urbaines englobantes est resté stable, variant entre 2,4 et 2,7 fois. De nombreux autres

⁹⁵ Anne Blanc et Véronique Louwagie, Mission « flash » sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne, communication au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, novembre 2018.

⁹⁶ Cf. Cour des comptes, *L'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée (2016-2024)*, juin 2025.

⁹⁷ Ce critère a servi de fondement à la fusion de tous les zonages préexistants et anciennement constitutifs de la géographie prioritaire (zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine et contrats urbains de cohésion sociale).

indicateurs permettent de mesurer la situation dégradée de ces quartiers en matière d'emplois : taux d'activité inférieur de 15,2 points en 2022 à celui des autres quartiers des unités urbaines englobantes, taux d'emploi plus faible, de 20,4 points en 2022⁹⁸. Selon l'Observatoire national de la politique de la ville, en 2023 (dernières données disponibles), le taux de chômage s'élevait à 18,3 % (contre 7,5 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobant les QPV) avec des taux élevés chez les jeunes de 15 à 29 ans (25,6 %) et pour les niveaux de diplômes inférieurs à celui du CAP/BEP (25 %).

Ce zonage de besoins spécifiques s'accompagne de l'octroi de moyens supplémentaires et en théorie adaptés, parfois pourtant difficiles à comptabiliser de manière précise et exhaustive.

Il a été observé, lors d'une précédente enquête de la Cour⁹⁹, que le ministère chargé de l'emploi ne parvenait pas à évaluer le montant des ressources publiques visant à favoriser l'accès à l'emploi des habitants des QPV, y compris pour les crédits budgétaires relevant de sa propre compétence. La Cour évaluait néanmoins à 0,8 Md€ les dépenses imputées au budget de la mission « Travail et Emploi » destinées à favoriser l'emploi des résidents des QPV mais soulignait que cette part des dépenses d'intervention restait inférieure à celle des habitants des QPV parmi les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. Le ministère ne disposait pas non plus d'informations précises sur la part de ces habitants parmi les bénéficiaires des dispositifs de droit commun. Mais la DGEFP utilise désormais des tableaux de bord, partagés régulièrement avec les préfets, permettant de connaître le taux de bénéficiaires de plusieurs dispositifs majeurs à gestion déconcentrée (contrats d'engagement jeune, contrats aidés et insertion par l'activité économique) dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Comme le montre l'expérimentation d'un *Job coaching* d'un groupe de dix femmes à La Réunion en 2020, l'État a pu, via un appel à projets sur l'inclusion, financer une association proposant un « *parcours de développement personnel et professionnel* » à un groupe d'une dizaine de femmes des quartiers prioritaires de la ville de Saint-Denis. Ces dernières ont pu faire du sport en dehors de leur quartier, s'entraîner à utiliser un ordinateur, être accompagnées dans la recherche d'emploi puis dans l'insertion professionnelle. Ces actions concrètes ont permis à la moitié d'entre elles de s'inscrire dans un processus positif, les autres restant accompagnées¹⁰⁰.

L'augmentation des moyens dévolus par France Travail aux quartiers prioritaires est plus lisible. Les effectifs ont été renforcés dans les agences couvrant des quartiers prioritaires, notamment dans le cadre du dispositif intitulé « *Équip'emploi* », lancé en avril 2021 et déployé aujourd'hui dans 104 agences dont la proportion de demandeurs d'emploi en fin de mois résidant en QPV est supérieure à 35 %. Conçu pour accompagner plus étroitement et plus longtemps les publics les plus vulnérables, ce programme d'une durée de douze mois a été construit en collaboration étroite avec les entreprises et les acteurs locaux des territoires visés et a concerné 46 812 demandeurs d'emploi. L'augmentation des moyens humains s'est accompagnée d'une hausse des dépenses. Ainsi, en 2024, France Travail a consacré 835 M€ aux dépenses de fonctionnement (principalement sur la masse salariale) et 276 M€ aux dépenses d'intervention en

⁹⁸ Anact/ONPV, *Situation de l'emploi de 2014 à 2022 en QPV*, mai 2024.

⁹⁹ Cf. Cour des comptes, *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juin 2022.

¹⁰⁰ Cour des comptes, rapport précité, juin 2022, p. 84.

faveur des QPV en France Métropolitaine. La part des dépenses correspondant aux agences situées dans les QPV de France métropolitaine était de 20 % en 2024, atteignant 35,7 % dans les Hauts-de-France et 29,7 % en Île-de-France. Sur le périmètre de la France entière, France Travail a consacré 953 M€ aux dépenses de fonctionnement et 302 M€ aux dépenses d'intervention en faveur des QPV et la part des dépenses allouées aux agences situées dans les QPV était de 20,9 % en 2024. En outre, les demandeurs d'emploi des QPV bénéficient davantage de modalités d'accompagnement intensif comme l'accompagnement global par rapport aux habitants des quartiers des unités urbaines englobantes.

Concernant les crédits déconcentrés de l'État, les circulaires annuelles relatives au Fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE) fixaient jusqu'en 2024 des objectifs relatifs aux bénéficiaires des contrats aidés en faveur des QPV¹⁰¹ : cet objectif s'élevait à 25 % en 2024. Dans un contexte de forte baisse des crédits alloués en 2025, cette hiérarchisation des priorités demeure, ainsi que vers les seniors, mais sans cible de résultat. Un même ciblage sur les QPV est prévu pour le contrat d'engagement jeune : en 2024, pour l'ensemble des Dreets, il représentait 75 500 contrats sur 200 000. Des objectifs figurent également dans des conventions pluriannuelles d'objectifs et de performance avec des opérateurs tels que l'établissement public d'insertion (Épide) : la part de jeunes accueillis et accompagnés vers l'emploi devait progresser fortement jusqu'à 40 % (le résultat atteint en 2024 étant proche de 35 %)¹⁰².

Au-delà des moyens spécifiquement consacrés aux quartiers prioritaires, les pouvoirs publics ont également mis en place des dispositifs ou des approches spécifiques, en complément du déploiement des mesures de droit commun. Les emplois francs en sont une illustration¹⁰³.

Ils consistent en une aide financière accordée à tout employeur privé (entreprise ou association) qui embauche un demandeur d'emploi ou un jeune accompagné par une mission locale résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée (CDI) ou d'un contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins six mois. L'aide s'élève à 5 000 € par an pendant trois ans pour un CDI, et à 2 500 € par an pendant deux ans au maximum pour un CDD d'au moins six mois ; elle est liée au lieu de résidence du candidat, et non à celui de l'employeur, afin de favoriser l'insertion professionnelle durable et la mobilité.

Après une première expérimentation lancée en juillet 2013 et interrompue l'année suivante en raison de résultats insuffisants, le dispositif des emplois francs a été relancé entre avril 2018 et décembre 2019, avant d'être généralisé à l'ensemble du territoire au 1^{er} janvier 2020. Cette généralisation s'est accompagnée d'un élargissement des critères d'éligibilité et d'une augmentation de l'aide à l'embauche, afin de mieux lutter contre le chômage et les discriminations auxquels les habitants des QPV sont plus souvent confrontés. Dans le cadre du plan « #1jeune1solution » lancé en 2020, le Gouvernement a renforcé les emplois francs en créant les « *emplois francs +* » pour encourager l'embauche des jeunes de moins de 26 ans résidant en QPV. Ce dispositif offrait une aide majorée allant jusqu'à 7 000 € pour un CDI et 5 500 € pour un CDD d'au moins six mois, pour les contrats signés jusqu'en mai 2021. Le dispositif a ensuite été reconduit jusqu'en 2024 mais n'a pas été renouvelé pour 2025 au regard des évaluations menées par la Dares.

¹⁰¹ Une cible de 15 % était en outre fixée pour les zones de revitalisation rurale.

¹⁰² Cf. Cour des comptes, *Suivi de la communication sur l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide)*, juin 2025.

¹⁰³ Les crédits consommés en 2024 à ce titre s'élèvent à 269,2 M€ en AE et 107,4 M€ en CP.

B - Des résultats encore insuffisants

Le ciblage territorial des quartiers prioritaires, qui s'est traduit par l'octroi de moyens importants et par la création de dispositifs spécifiques, n'a pourtant pas eu les résultats escomptés. Les derniers travaux disponibles sur ce sujet pointent les « *effets au mieux limités des QPV* »¹⁰⁴ et un échec à « *réduire les écarts avec les autres quartiers* »¹⁰⁵.

Malgré le renforcement des effectifs de Pôle emploi dans certaines agences, les dispositifs de droit commun, hors formation, produisent des résultats comparables entre les habitants des QPV et ceux des autres quartiers. En conséquence, ils ne contribuent pas significativement à réduire l'écart entre ces deux populations.

Dès 2019, une évaluation réalisée par la Dares concluait qu'à court terme, le dispositif des emplois francs n'influençait pas significativement le comportement des employeurs et que la résidence en QPV était un motif de discrimination secondaire par rapport à l'origine, réelle ou supposée et que le dispositif n'agissait à ce titre que de manière indirecte. Néanmoins, la principale limite du dispositif tient à l'important effet d'aubaine constaté dans les recrutements : une enquête menée par la Dares en 2023 auprès de d'établissements ayant recruté *via* ce dispositif en 2022 montre que 77 % des postes auraient été pourvus par la même personne en l'absence du dispositif¹⁰⁶. Ces insuffisances ont conduit au non-renouvellement du dispositif en 2025.

C - Un pilotage des politiques de la ville et de l'emploi qui reste à améliorer

Comme le soulignait le rapport de la Cour en 2022, « *si l'efficacité de la politique publique repose sur une déclinaison opérationnelle territoriale de plus en plus fine, la connaissance de l'état des lieux et des besoins qui en découlent ne remonte pas suffisamment en administration centrale pour éclairer la définition des politiques publiques. Dès lors, une concertation des acteurs principaux (service public de l'emploi, associations, acteurs économiques et représentants des citoyens) devrait être organisée au niveau national* ». Plus largement, l'amélioration de la coordination est une condition essentielle de la bonne prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi.

Le manque de coordination entre les ministères chargés de l'emploi et de la ville a en effet conduit à un pilotage national peu satisfaisant, malgré la priorité donnée à l'application du droit commun dans les QPV. La délégation du pilotage aux préfets à l'échelle locale permet parfois une meilleure adaptation aux besoins, notamment depuis la réforme de l'administration territoriale. Pour encore parfaire cette adaptation un service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) a été créé afin d'encore mieux coordonner les acteurs locaux et proposer un accompagnement continu aux publics en insertion (cf. *infra*), auquel a succédé une nouvelle organisation territoriale à la suite de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

¹⁰⁴ CGEDD-IGA-Igas-IGF, *Les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires*, juillet 2020.

¹⁰⁵ Cf. Cour des comptes, rapport précité, juin 2022.

¹⁰⁶ Dares, *Les emplois francs incitent-ils à embaucher des personnes résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ?*, Dares Analyses n° 52, septembre 2023.

(cf. chapitre III). En 2025, la coordination de la politique de la ville avec la politique nationale de l'emploi reste à améliorer, tout en prenant en compte le nouveau cadre de la politique de lutte contre la pauvreté¹⁰⁷.

La nouvelle génération des contrats de ville pour 2024-2030, appelée « engagements quartiers 2030 », a été lancée en 2023 ; ses principales orientations ont été définies par le comité interministériel des villes d'octobre 2023 avec parmi les quatre axes principaux un concernant l'emploi. Son intitulé « pour le plein emploi » le rapprochait opportunément du projet de loi alors en cours d'examen qui a abouti à la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023. Il comporte quelques mesures portant sur les thèmes suivants : entrepreneuriat et travail indépendant, insertion dans l'emploi, formation professionnelle, mobilisation des entreprises, lutte contre les discriminations. Plus récemment, le comité interministériel des villes du 6 juin 2025 a arrêté trois priorités générales destinées à sortir les QPV de leur isolement : assurer l'égalité des chances notamment pour les plus jeunes des résidents ; assurer la tranquillité publique ; faciliter l'insertion professionnelle et stimuler l'économie, priorités dont il est difficile de mesurer la mise en œuvre à la date de remise de ce rapport.

Concernant la gouvernance des « engagements quartiers 2030 », l'instruction du 4 janvier 2024 relative à la gouvernance des contrats de ville rappelle que leur articulation avec l'ensemble des contractualisations existantes sur le territoire sera primordiale, notamment afin de s'assurer de la mobilisation du droit commun, mais ne fait pas mention du nouveau cadre de gouvernance territorial défini par la loi pour le plein emploi (cf. chapitre III pour une présentation détaillée). Il est vrai que les « engagements quartiers 2030 » ont en effet été conclus en 2024, le plus souvent avant la création des comités locaux pour l'emploi qui est intervenue dans les derniers mois de 2024 et au premier trimestre 2025.

Par ailleurs, le ministère de la ville avait lancé la labellisation des cités de l'emploi pour mieux coordonner les acteurs en s'appuyant sur des réseaux efficaces en matière d'emploi dans les QPV. La Cour avait précédemment constaté que ce dispositif entraînait en concurrence avec le service public de l'insertion et de l'emploi, mobilisant les mêmes acteurs pour des objectifs similaires, ce qui pouvait entraîner un doublon dans le suivi des bénéficiaires et une surcharge des ressources humaines. En octobre 2023, le comité interministériel des villes a annoncé « *la mise en place de 300 pactes plein emploi, en relais des cités de l'emploi et en cohérence avec la réforme France Travail* », mais les cités de l'emploi n'ont pas été pérennisées en 2025 sous leur forme ; seul le financement des actions qui seraient jugées prioritaires pourra être poursuivi sur les enveloppes locales des contrats de quartier 2030 (contrats de ville 2024-2030). Selon l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), en l'absence de financement national reconduit en 2025, sur 66 cités de l'emploi ayant maintenu une activité au premier trimestre 2025, seules 54 demeurent actives en septembre 2025. L'absence de continuité dans les politiques mises en œuvre ne facilite par leur mise en cohérence.

¹⁰⁷ Celle-ci se matérialise par le Pacte des solidarités qui couvre une période différente, 2023-2027, et dont le volet insertion et emploi (axe 2 du Pacte « Amplifier la politique d'accès à l'emploi pour tous ») se décline principalement à l'échelon départemental.

Quelques tentatives de clarification des modalités de coordination des gouvernances locales des politiques de l'emploi et de la ville sont cependant à signaler. Les instructions du ministère du travail (DGEFP) indiquent que les comités locaux pour l'emploi, nouvellement créés, ont vocation à accueillir les comités de pilotage de la ville pour ce qui concerne leur volet « emploi ». Il en est de même pour les cités de l'emploi puisque la circulaire du 7 novembre 2024 relative au pilotage des contrats « engagements quartiers 2030 » pour la fin 2024 et 2025 précise que les acteurs de ces cités ont vocation à « *participer aux réseaux territoriaux pour l'emploi* » prévus par la loi pour le plein emploi. Plus récemment, le comité interministériel des villes du 6 juin 2025 a décidé d'intégrer les coordinations locales pour l'emploi issues des QPV dans les comités locaux pour l'emploi. Ceci va dans le bon sens même s'il est encore trop tôt pour pouvoir dresser un bilan de cette intégration des gouvernances dans le champ de l'emploi.

CONCLUSION

L'essentiel des dépenses publiques en faveur de l'emploi repose sur une logique d'égal traitement des bénéficiaires. Les crédits déconcentrés de l'État, qui en représentent environ 24 %, financent principalement des dispositifs conçus au niveau national et font l'objet d'un encadrement précis de leurs conditions d'octroi par des textes d'application ministériels. Les ressources financières et humaines France Travail, principal opérateur de la politique nationale, bénéficient pour l'essentiel à ses quelque 890 agences, mais l'action qu'il consacre à l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi comme au conseil aux entreprises repose principalement sur des dispositifs conçus au niveau national et mis en œuvre selon un principe d'égalité de traitement des bénéficiaires. Il en résulte que les marges de manœuvre dont disposent les services déconcentrés sont limitées en dépit de quelques mesures destinées à prendre en compte les caractéristiques des territoires dans l'allocation des moyens.

De longue date, l'État a également fait le choix de prendre en compte les territoires les plus en difficulté dans divers domaines dont l'emploi afin d'y concentrer des moyens propres à corriger les écarts avec les autres territoires. Concernant la politique conduite dans les quartiers prioritaires de la ville, l'identification du pourcentage de résidents des quartiers prioritaires bénéficiaires de dispositifs de la politique de l'emploi est satisfaisante, mais la coordination entre les instances de gouvernance des contrats « engagements quartiers 2030 » et les comités territoriaux pour l'emploi, récemment créés, est à parfaire. Le dispositif plus récent et encore expérimental comme « Territoire zéro chômeurs de longue durée » pose des problèmes de pilotage et de gouvernance.

Chapitre III

La loi pour le plein emploi : une opportunité pour mieux prendre en compte les territoires

Bien qu'elle demeure essentiellement conçue au niveau national par l'État et son opérateur France Travail, comme observé au chapitre précédent, la politique nationale de l'emploi ne peut réussir en faisant abstraction des politiques relevant de la compétence des collectivités territoriales. Le développement économique, la formation et l'orientation professionnelles ou l'organisation de la mobilité sont, en autres, des facteurs essentiels de l'amélioration des taux d'emploi et de chômage. C'est pourquoi, notamment dans les années 2020, plusieurs lois ont cherché à assurer une collaboration accrue avec les collectivités territoriales, ce processus se poursuivant et s'approfondissant dans le cadre de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Le rapport de préfiguration de France Travail, rendu public en avril 2023, proposait « *la mise en place d'une gouvernance simplifiée et territorialisée de l'écosystème de l'emploi, de la formation et de l'insertion pour sortir des silos, agir au plus près du terrain et assurer un pilotage aux résultats sur la base d'objectifs partagés* ». Dans le même sens, l'exposé des motifs du projet de loi pour le plein emploi annonce « *la refonte des modalités d'action des acteurs de l'écosystème de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion pour mieux répondre aux enjeux des territoires* ». Ces orientations se sont concrétisées dans le titre II de la loi pour le plein emploi dont l'objet est « *le renforcement des missions des acteurs au service du plein emploi grâce à une organisation renouvelée et une coordination plus efficiente* ». L'organisation précédente, aux différents échelons territoriaux, a ainsi été revue afin de créer un réseau pour l'emploi et d'y installer une gouvernance coprésidée par l'État et les collectivités territoriales.

Même si le recul est insuffisant pour dresser un bilan complet de cette réforme, le présent chapitre tente de présenter un point d'étape de sa mise en place et d'examiner en quoi elle est susceptible de modifier le cadre antérieur décrit dans le chapitre précédent. La mise en place des comités territoriaux est presque achevée et leurs premiers travaux vont dans le bon sens. Pour autant, certains points d'attention sont mentionnés afin d'assurer la pleine réussite de la réforme. Au-delà, ce nouveau cadre nécessite une mise en cohérence des objectifs nationaux de la politique nationale de l'emploi et une coordination étroite avec les priorités définies par les nouvelles instances de gouvernance territoriale.

I - Un cadre accordant une place nouvelle aux collectivités territoriales et à l'opérateur national France Travail

Si la transformation de Pôle emploi en France Travail et la place centrale donnée à cet opérateur national parmi les acteurs de l'emploi constituent l'un des principaux objectifs de la loi pour le plein emploi, celle-ci a également pour objet de renforcer l'implication des collectivités territoriales en matière d'emploi, prolongeant une évolution engagée dans les années 2010.

A - Une implication accrue des collectivités territoriales dans la gouvernance de la politique de l'emploi

Les lois successives de décentralisation n'ont pas remis en cause la compétence générale de l'État concernant de la politique de l'emploi et aucune évolution n'est envisagée en la matière, en dépit des demandes formulées par certaines collectivités territoriales, à l'instar des régions¹⁰⁸.

Les collectivités territoriales exercent des compétences qui sont, soit connexes à celles relatives à l'emploi, soit plus éloignées mais de nature à faciliter le développement de l'emploi ou à réduire les freins à l'accès à l'emploi pour les personnes qui en sont les plus éloignées (celles-ci sont rappelées en annexe n° 5). La loi du 7 août 2015 (codifiée à l'article L. 5311-3 du code du travail) a aussi reconnu un rôle des collectivités territoriales dans la politique de l'emploi : « *la région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire* » et « *les départements, les communes et leurs groupements peuvent concourir au service public de l'emploi* »¹⁰⁹.

L'évolution récente a conduit à mieux tenir compte de ces compétences, surtout à partir des années 2010.

Ceci s'est traduit notamment par la création du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop)¹¹⁰ par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale ; cette instance assure des missions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation des politiques visant à coordonner les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi, et assure la cohérence des programmes de formation dans la région, dans le respect des compétences respectives de l'État et de la région. Cette loi n'a, en revanche, prévu aucune déclinaison départementale ou locale du Crefop.

¹⁰⁸ Dans la perspective de la loi pour le plein emploi, Régions de France, association représentant les régions, a ainsi proposé dans le cadre d'un livre blanc le transfert aux régions de plusieurs moyens d'action actuels de l'État relatifs à la formation des salariés, notamment le FNE-Formation et le conseil en évolution professionnelle, et le pilotage du service public de l'emploi sur son territoire, mais ces propositions n'ont connu aucune suite.

¹⁰⁹ Les conditions dans lesquelles cette participation et ce concours s'exercent sont précisées dans le code du travail.

¹¹⁰ Présidé conjointement par le préfet de région et le président de la région, ce comité a une composition quadripartite puisqu'il associe aussi les représentants régionaux des salariés et des employeurs. Ce schéma dupliquait sur le plan régional l'organisation adoptée au niveau national sous la forme d'un conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Cnefop). Les questions relatives à l'emploi sont plus particulièrement traitées dans une commission « emploi » présidée par l'État.

De nouveaux cadres de contractualisation, encore en vigueur, sont également apparus : avec les régions dans le cadre des pactes régionaux pour l'investissement dans les compétences (Pric) pour la période 2019-2022 (prorogés d'un an) dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (Pic)¹¹¹ et avec les départements, dans le cadre de conventions départementales d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE), pour la période 2019-2023, devenus « pactes des solidarités » à compter de 2024. Les deux formes de contractualisation comportent des objectifs dans le champ de l'emploi qui rejoignent ceux de la politique nationale de l'emploi.

En revanche, le dispositif de délégation de l'État aux régions dans le champ de l'emploi prévu par la loi « NOTRe »¹¹² n'a connu de concrétisation dans aucune région.

B - Un rôle fédérateur confié à France Travail dans la nouvelle organisation

La transformation de l'opérateur national Pôle emploi en France Travail constitue la mesure la plus connue de la loi pour le plein emploi, avec pour objet une plus grande intégration de l'ensemble des acteurs de l'emploi. Un processus de fusion notamment avec les « Cap emploi », pour l'accompagnement des travailleurs en situation de handicap, et surtout, les 440 missions locales, chargées de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi, n'étant pas apparue réaliste compte tenu des fortes réticences de ces dernières, c'est un dispositif de coopération renforcée qui a été retenu.

France Travail demeure l'opérateur de l'État et de l'Unédic pour la gestion de l'assurance chômage mais s'est aussi vu charger, du fait de l'importance de ses moyens, d'un rôle d'ensembliser en procurant les moyens communs¹¹³ aux acteurs de l'emploi dans le nouveau cadre fixé par la loi pour le plein emploi.

L'enjeu pour l'opérateur est aussi de développer une culture partenariale avec les collectivités territoriales, insuffisamment développée jusqu'alors en dépit d'une forte présence sur le terrain avec ses 890 agences.

On notera à cet égard qu'un processus engagé ces dernières années n'a pas abouti. En octobre 2019, lors du congrès des Régions de France, le Premier ministre avait exprimé le souhait qu'une coordination régionale en matière de politique de l'emploi, de formation professionnelle et de développement économique soit instaurée entre Pôle emploi (devenu France Travail) et les régions. Il était prévu un diagnostic partagé et, en tant que de besoin, des expérimentations

¹¹¹ L'évaluation du Pic réalisée récemment par la Cour souligne, parmi les insuffisances dans la mise en œuvre de ce plan de grande ampleur, les moyens insuffisants de l'État déconcentré pour une animation efficace des pactes régionaux. Cf. Cour des comptes, *Évaluation du plan d'investissement dans les compétences (Pic)*, janvier 2025.

¹¹² La loi mentionnait « la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les maisons de l'emploi, ainsi que de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences, sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi. La région évalue le taux d'insertion dans l'emploi. La convention de délégation signée entre les présidents des régions délégataires et le représentant de l'État précise les objectifs et les conditions d'exercice et de suivi de la délégation, notamment les conditions de transfert par l'État aux régions délégataires des crédits affectés hors dispositifs nationaux des politiques de l'emploi ».

¹¹³ Création d'un système d'information commun aux acteurs du réseau pour l'emploi, mise à disposition des membres d'actions de développement des compétences, appui méthodologique aux instances de gouvernance du réseau (comités pour l'emploi).

territoriales qui auraient pour objectif opérationnel une meilleure coordination entre les acteurs territoriaux, afin de répondre aux besoins en matière de formation. Cet objectif a bien été inscrit dans la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2019-2022 et des expérimentations réalisées dans six régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val de Loire, Normandie et Pays de la Loire), mais ce processus n'a pas connu de suite. Il est en tout état de cause devenu obsolète avec la loi pour le plein emploi.

II - Une nouvelle organisation de la coordination territoriale depuis 2024

La recherche d'une collaboration accrue des acteurs de l'emploi s'est traduite dans la loi pour le plein emploi par la création d'un « réseau pour l'emploi » et la mise en place d'une gouvernance de cette organisation du niveau national jusqu'au niveau local.

A - La création d'un « réseau pour l'emploi », qui se juxtapose au « service public de l'emploi » existant

Le principe retenu pour la création de France Travail étant de fédérer les principaux acteurs autour cet établissement national, plutôt que de les fusionner, la loi a fait le choix de constituer un « réseau pour l'emploi ».

Selon l'exposé des motifs de la loi, il s'agit « *dans le respect des compétences de chacun, de viser une plus grande territorialisation des politiques de l'emploi en créant les conditions d'une véritable coopération des membres du réseau France Travail, construite autour des principes suivants : un cadre de gouvernance rénové et réellement outillé dans le cadre de comités de pilotage co-présidés par l'État et les collectivités territoriales à chaque échelon territorial pertinent [...]* ». Il est à noter que l'appellation « réseau France Travail », initialement retenue dans le projet de loi, a été abandonnée lors des débats parlementaires, probablement pour tenir compte des craintes de certains acteurs d'une trop grande intégration à l'opérateur public.

Le réseau pour l'emploi, désormais inscrit aux articles L. 5311-7 et L. 5311-11 du code du travail, est constitué de l'État, des régions, des départements, des communes et des groupements de communes disposant d'une compétence au titre de l'une des missions du réseau, de France Travail, des missions locales et des Cap emploi ; diverses catégories de personnes morales peuvent en outre y participer.

Selon le code du travail, il « *met en œuvre, dans le cadre du service public de l'emploi pour ce qui relève des missions de celui-ci, les missions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement, de formation, d'insertion et de placement des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles ainsi que, s'il y a lieu, de versement de revenus de remplacement, d'allocations ou d'aides aux demandeurs d'emploi. Il apporte une réponse aux besoins des employeurs en matière de recrutement, de mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et d'information sur la situation du marché du travail et sur l'évolution des métiers, des parcours professionnels et des compétences* ».

L'article L. 5311-8 du code du travail organise la coordination et la complémentarité de l'action des membres du réseau pour l'emploi « *afin d'assurer le suivi et la continuité des parcours d'insertion ainsi que la réalisation des actions d'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires* ». À cette fin, ceux-ci :

- mettent en œuvre des procédures et des critères communs d'orientation des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles ;
- mettent en œuvre un socle commun de services ;
- participent à l'élaboration d'indicateurs communs de suivi, de pilotage et d'évaluation de leurs actions ;
- assurent l'interopérabilité de leurs systèmes d'information avec les outils et les services numériques communs développés par France Travail ;
- organisent la participation des bénéficiaires de leurs services à la définition et à l'évaluation des actions du réseau pour l'emploi.

Si la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi entendait simplifier le paysage de la politique de l'emploi, la coexistence d'un réseau pour l'emploi, nouvellement créé, et d'un « service public de l'emploi » préexistant, qui demeure inscrit aux articles L. 5311-1 à L. 5311-6 du code du travail, ne contribue pas à la clarification du cadre de mise en œuvre de la politique de l'emploi.

Le service public de l'emploi a en effet comme objet « *l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés* ». Il est composé d'un noyau d'acteurs (services de l'État chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle, France Travail, Unédic et Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes - Afp) mais diverses autres catégories d'acteurs peuvent également y participer¹¹⁴.

Il ressort que les missions comme les membres du « réseau pour l'emploi » et du « service public de l'emploi » sont assez proches, même s'il existe quelques différences : l'Unédic n'est pas dans le premier cercle de membres du réseau¹¹⁵ à l'inverse des collectivités territoriales. Ceci explique aussi que l'indemnisation du chômage ne soit pas mentionnée dans le champ des attributions du réseau. Le service apporté aux employeurs est par ailleurs absent, de manière surprenante, de la définition du service public de l'emploi.

La DGEFP souligne que le législateur n'a pas souhaité fusionner la définition du service public de l'emploi et celle du réseau pour l'emploi pour conserver une distinction entre les finalités et les conditions d'engagement des acteurs. Même si la coexistence de ces deux notions ne pose pas de difficultés pratiques à ce stade, une clarification, voire une simplification de ce cadre complexe de mise en œuvre de la politique de l'emploi, est souhaitable à l'occasion d'une modification du code du travail. La DGEFP a indiqué « *qu'elle pourrait examiner ce point si une opportunité gouvernementale se présentait* ».

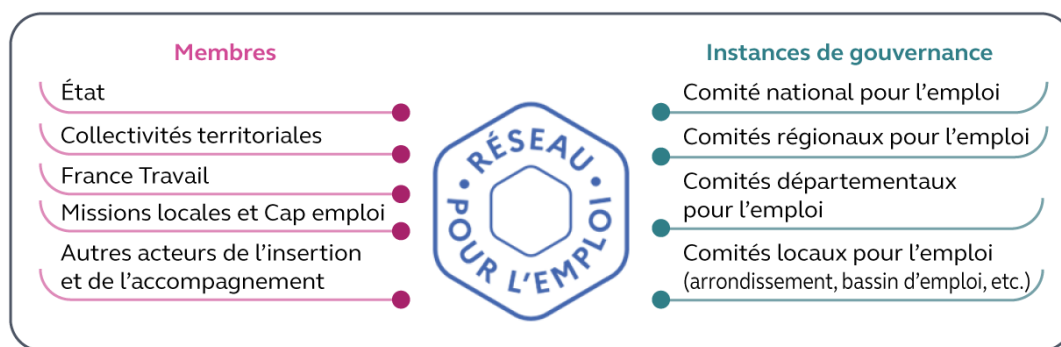
¹¹⁴ 1° Les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ; 1° bis Les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, avec avis consultatif ; 2° Les organismes liés à l'État par une convention mentionnée à l'article L. 5132-2, relative à l'insertion par l'activité économique de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. 3° Les entreprises de travail temporaire.

¹¹⁵ Elle a toutefois un représentant au comité national pour l'emploi, tête du réseau national pour l'emploi dans le collège où siègent des représentants des directions des principaux organismes du champ de l'emploi.

B - La généralisation d'instances de gouvernance du réseau pour l'emploi aux niveaux national, régional, départemental et local

La loi pour le plein emploi a prévu l'instauration de comités pour l'emploi à tous les échelons, national, régional, départemental et local (art. L. 5311-9 et 10 du code du travail) avec des principes d'organisation assez proches, même si leur objet diffère marginalement. Elle fait mention d'une « gouvernance », et non d'un simple cadre de concertation entre partenaires ; cette gouvernance s'applique au réseau pour l'emploi. Lors du vote de la loi, l'appellation « comités pour l'emploi » a remplacé celle de « comités France Travail » qui figurait dans le projet de loi, pour les mêmes raisons qui ont conduit à adopter l'appellation de réseau pour l'emploi.

Schéma n° 1 : le réseau pour l'emploi



Source : Cour des comptes

Cette organisation s'est inspirée de pratiques nées dans plusieurs régions à l'occasion de la mise en place d'un service public pour l'emploi local (Spel) en application de la loi du 5 mars 2014 précitée. En dépit de réalisations variables, les réussites observées ont généralement associé les régions, comme le montrent les quelques cas suivants.

Quelques déclinaisons du service public territorial de l'emploi en région

Dans les Pays de la Loire, les conseils locaux emploi, formation et orientation professionnelles (Clefop), instances territoriales de concertation, ont été conçus comme des déclinaisons locales du Crefop qui englobent les structures du Service public de l'emploi (SPE) et du Service public régional de l'orientation (Spro). 18 « territoires de solutions » ont été mis en place à partir de 2017, regroupant un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Dans chaque territoire, un Clefop pilotait le plan d'actions territorial. Présidé par le sous-préfet et le conseiller régional délégué, ils réunissaient de nombreux acteurs : État, région, départements, partenaires sociaux, Pôle emploi, éducation nationale, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), missions locales, Cap emploi, clubs d'entreprises, chambres consulaires etc. L'avancement et les orientations étaient également suivis, au niveau départemental, par un comité départemental (Cdefop) coprésidé par le préfet et un vice-président du Conseil régional. Des groupes de travail coconstruisaient et mettaient en œuvre des actions répondant aux problématiques locales, et constituaient des instances privilégiées pour coordonner le déploiement territorial de dispositifs nationaux et régionaux.

Dans les Hauts-de-France, à partir de la mi-2016, une nouvelle organisation du Spel a été mise en place, associant État et Région, et réunissant l'ensemble des acteurs locaux dans le domaine de l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle avec pour mission de coordonner les politiques mises en place dans ces domaines. Ses principaux rôles étaient d'identifier les problématiques spécifiques au territoire, ses besoins en matière d'emploi et de formation et d'apporter une réponse adaptée aux besoins et aux difficultés des entreprises. Déployés dans les 26 arrondissements de la région Hauts-de-France, ils étaient co-pilotés par les sous-préfets et des conseillers régionaux. Ils définissaient des feuilles de route annuelles à l'échelle du territoire afin d'identifier des enjeux spécifiques et de piloter des projets y répondant.

En Centre-Val de Loire, les « comités de développement de l'emploi » (Codeve) ont été mis en place en 2018 au niveau des « bassins d'emploi » en remplacement des Spel en tant qu'instance d'impulsion et de coordination des actions territoriales destinée notamment à la résorption des difficultés de recrutement. Présidés par les sous-préfets qui en assuraient la coordination, ils mobilisaient, dans une démarche partenariale, l'ensemble du service public de l'emploi (État, région, départements, Pôle Emploi, missions locale, Cap emploi), les collectivités locales et les organisations d'employeurs et de salariés.

Au niveau national, le comité national pour l'emploi, qui est placé sous la présidence du ministre chargé de l'emploi, comprend un nombre élevé de membres (48), ce qui n'est pas de nature à faciliter son fonctionnement, mais assure une large représentation¹¹⁶. Il a pour missions :

- d'assurer la concertation entre les membres du réseau sur tout sujet d'intérêt commun ;
- de définir les orientations stratégiques, au niveau national, des actions dévolues au réseau pour l'emploi ;
- de définir un socle commun de services au bénéfice des personnes et des employeurs et d'établir des méthodologies et des référentiels comportant, le cas échéant, des objectifs de qualité de service ainsi qu'un cahier des charges recensant les besoins des membres du réseau pour assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information ;
- de définir les critères d'orientation ;
- de fixer la liste des informations devant être transmises et la périodicité de leur transmission ;
- d'émettre un avis sur la convention tripartite ;
- d'établir les indicateurs nécessaires au pilotage, au suivi et à l'évaluation des actions des membres du réseau et d'assurer la concertation sur les évaluations réalisées ainsi que sur les résultats observés.

Ces missions, qui se rattachent au réseau pour l'emploi, sont assez éloignées de celles du conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop), créé en 2009 et supprimé en 2018, instance consultative nationale chargée d'émettre des avis sur les politiques publiques en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelle. Seule sa large composition autorise une comparaison, à l'exception de sa présidence assurée par l'État alors que le Cnefop était présidé par une personnalité nommée par décret.

¹¹⁶ Outre son président, huit collègues représentent notamment l'État, les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ou au niveau national et multi-professionnel, les collectivités territoriales et les groupements de communes ainsi que les principaux organismes du champ de l'emploi et de l'insertion.

Le comité national pour l'emploi a une visibilité limitée puisque son activité n'est connue du public que par des communiqués du ministère du travail lorsqu'il est réuni ; son programme de travail et l'agenda de ses réunions ne sont pas rendus publics, ce qui est regrettable. Son autonomie de décision est également limitée puisque la plupart de ses actes, pris dans le cadre de ses missions rappelées ci-dessus, sont formellement soumises à une approbation de l'État avant publication. La compétence de principe de l'État en matière d'emploi explique probablement ces dispositions.

Au niveau territorial, la principale nouveauté introduite par loi pour le plein emploi est la généralisation à différents niveaux des instances qui se situaient principalement au niveau régional avec le Crefop. Il n'existait pas d'instance de ce type au niveau départemental dans le champ de l'emploi, si ce n'est sur des périmètres plus restreints. Au plan local, les nouveaux comités locaux pour l'emploi présentent une certaine parenté avec le service public pour l'emploi local instauré, à partir de 2016, dans les Hauts-de-France ou avec les Clefop mis en place dans les Pays de la Loire, qui présentaient déjà la particularité d'être coprésidés par l'État et la région (cf. encadré précédent). Mais cette formule n'était pas généralisée.

Les comités territoriaux pour l'emploi

Si l'organisation des comités pour l'emploi aux trois niveaux présente de fortes similitudes, la loi fait état de quelques particularités afin d'adapter le rôle des comités aux compétences particulières exercées par chaque collectivité territoriale, en particulier les régions et les départements :

- les comités régionaux pour l'emploi définissent et suivent les politiques du développement de l'emploi, de la formation professionnelle, de la sécurisation des parcours et des transitions professionnelles, notamment des publics les plus éloignés du marché du travail ; ils sont présidés conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional.
- les comités départementaux pour l'emploi définissent et suivent les politiques d'insertion pour des parcours adaptés aux publics les plus éloignés du marché du travail, notamment des allocataires du RSA en lien avec les conseils départementaux ; ils sont présidés conjointement par le préfet du département et le président du conseil départemental. Ils comprennent une commission dédiée à l'inclusion et à l'insertion par l'activité économique (IAE) qui a pour mission d'élaborer un plan d'action pour l'insertion par l'activité économique et d'assurer la cohérence avec les autres dispositifs concourant à l'insertion, tels que les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (Plie) et les contrats de ville.

Les comités locaux pour l'emploi définissent les stratégies locales de l'emploi et les traduisent de manière opérationnelle ; ils organisent des partenariats au regard des projets territoriaux, en lien avec l'ensemble des collectivités territoriales et notamment les communes et intercommunalités ; ils sont présidés conjointement par le préfet et les représentants des collectivités territoriales.

Ces comités territoriaux ont des missions qui correspondent à celles du réseau pour l'emploi dont ils représentent l'instance de gouvernance, à savoir :

- piloter, coordonner et adapter aux situations régionale, départementale et locale la mise en œuvre des orientations stratégiques arrêtées par le comité national ;
- veiller à la mise en œuvre des actions dévolues au réseau pour l'emploi ;

- participer au suivi de l'exécution des conventions conclues entre l'État et les régions¹¹⁷ dans le champ de l'emploi et de la formation et de l'orientation professionnelles ou de conventions entre l'État et les départements dans le champ des missions du réseau pour l'emploi ;
- réunir des conférences de financeurs pour l'insertion sociale et professionnelle.

Les pouvoirs publics ont fait le choix de laisser une certaine marge de manœuvre aux autorités locales pour l'organisation de ces comités. Les comités régionaux pour l'emploi peuvent fusionner avec les Crefop mais cela n'est pas imposé. Dans une majorité de régions, la commission « emploi » du Crefop a simplement été transformée en comité régional pour l'emploi ; trois régions (Hauts-de-France, Île-de-France et Bretagne) ont fait le choix de la fusion de ce comité avec le Crefop mais il s'agit, de fait, d'une nouvelle dénomination de ce dernier puisque les comités régionaux pour l'emploi reprennent nécessairement l'ensemble de ses attributions, qui dépassent le seul champ de l'emploi. À La Réunion, dans la mesure où le territoire ne comprend qu'un département, le Préfet a décidé de réunir un comité *ad hoc*, le comité réunionnais pour l'emploi, qui réunit les membres du Crefop. De même, le périmètre géographique des comités locaux pour l'emploi est adapté localement (cf. *infra*).

Comme la Cour a pu l'observer précédemment, s'agissant par exemple de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel¹¹⁸, l'étude d'impact de la loi pour le plein emploi ne comporte aucune estimation des coûts induits par la mise en place de cette nouvelle organisation, ce qui est regrettable.

III - Un processus en cours de constitution des comités territoriaux pour l'emploi et d'établissement de feuilles de route

Le processus de constitution des comités territoriaux pour l'emploi était presque achevé mi-2025. Les premiers travaux de ces instances portent sur l'élaboration de feuilles de route qui ont pour objet de fixer des priorités d'action répondant aux enjeux locaux en matière d'emploi, parmi lesquels la levée des freins à l'emploi ou le développement de l'attractivité des métiers et des territoires.

A - Un processus d'installation des comités territoriaux presque achevé

Après l'adoption de la loi pour le plein emploi le 18 décembre 2023, des textes d'application ont précisé les modalités pratiques de mise en place du comité national (décret n° 2024-252 du 22 mars 2024) et des comités territoriaux (décret n° 2024-560 du 18 juin 2024 et instruction du 28 juin 2024). La mise en place a pris un peu de retard par rapport au calendrier prévu et connaît un état d'avancement variable selon les régions, mais ce décalage reste peu important au regard de l'ampleur de la démarche engagée sur l'ensemble du territoire en 2024 et au premier semestre 2025.

¹¹⁷ Par exemple les contrats de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles prévus à l'article L. 214-13 du code de l'éducation.

¹¹⁸ Cf. Cour des comptes, Rapport public thématique – la formation professionnelle des salariés, juin 2023 ; p. 112.

Une première réunion du comité national pour l'emploi s'est tenue le 11 avril 2024 ; celui-ci a adopté en novembre 2024 un référentiel de diagnostic global dont bénéficient les personnes inscrites en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'opérateur France Travail, puis en février 2025 la liste des indicateurs du réseau pour l'emploi, ces délibérations étant ensuite approuvées par l'État par arrêtés.

Au niveau territorial, l'instruction du 28 juin 2024 prévoyait, après une phase de concertation avec les collectivités territoriales, une installation des comités territoriaux à compter de juillet 2024 (et septembre pour les territoires ultra marins). Les comités régionaux ont été installés au second semestre 2024. Les comités départementaux et locaux ont, quant à eux, été mis en place au second semestre 2024 et au premier semestre 2025. En septembre 2025 le processus est achevé, sauf en Corse où les comités régionaux et départementaux restent à créer ; 350 comités locaux ont été créés sur les 360 prévus.

La constitution des comités territoriaux, principalement des comités locaux, a souvent pris du retard en raison des difficultés à arrêter la liste des membres des comités et la(les) vice-présidence(s) revenant aux collectivités territoriales. L'objectif était de satisfaire autant que possible les aspirations de chacune à être associée à la gouvernance locale tout en évitant un effectif pléthorique de participants qui nuirait à l'efficacité. Ceci conduit parfois à un nombre élevé de coprésidences comme dans le comité local couvrant la métropole de Nantes où elle est assurée par l'État, la région, le département et la métropole.

B - Une démarche utile de définition de priorités territoriales dans le cadre de feuilles de route

1 - Un processus d'élaboration des feuilles de routes territoriales encore en cours

Compte tenu de la date d'installation des comités territoriaux, seule une minorité d'entre eux avait établi une feuille de route au premier semestre 2025. Dans les comités locaux les plus avancées, des ateliers ont eu lieu, généralement en début d'année 2025 (par exemple cas du département du Cantal). À La Réunion, les futurs membres du comité local pour l'emploi du territoire du nord¹¹⁹ ont été réunis en avril 2025 et ont pu définir quatre priorités d'action sur la mobilité, l'emploi des seniors, l'attractivité des métiers et les relations avec les entreprises qui n'ont pas l'habitude de travailler avec France Travail.

Cette phase préparatoire a permis de partager un diagnostic sur la base de situations complètes fournies par France Travail présentant des données détaillées relatives à la démographie, à l'emploi et aux entreprises, au marché du travail, et à la formation. Celui-ci a adapté son système d'information pour produire, en plus des analyses existantes par bassin d'emploi, des diagnostics et un tableau de bord correspondant au périmètre de chaque comité local. Ils ont ensuite permis de définir des objectifs prioritaires et, dans certains cas, des fiches d'actions correspondant à ces objectifs. Ces projets de feuilles de route ont ensuite été approuvés par les instances décisionnelles des comités locaux.

¹¹⁹ Le comité local pour l'emploi du Nord de La Réunion recoupe exactement le territoire de l'arrondissement chef-lieu de Saint-Denis et ne comprend qu'un établissement public de coopération intercommunale, la communauté intercommunale du nord de La Réunion (Cinor). Les ateliers ont réuni notamment la mairie de Saint-Denis, la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets, à compétence à la fois régionale et départementale), le département, la région, les agences locales de France Travail, la mission locale de Saint-Denis ainsi que la Cinor.

L'élaboration des feuilles de route a réuni un panel assez large d'acteurs locaux de l'emploi : les représentants permanents du réseau pour l'emploi (État, France Travail, missions locales et Cap emploi), des collectivités territoriales (région, département, intercommunalités et quelques communes), et divers autres acteurs (chambres consulaires, opérateurs privés des politiques de l'emploi ou de l'insertion). Pour l'État, l'éducation nationale est parfois mentionnée, de même que des lycées présents sur le territoire. La participation des représentants des employeurs et des salariés n'est pas généralisée lors de ces premiers travaux, mais dans certaines régions comme les Pays de la Loire, dans le prolongement des pratiques antérieures, les comités locaux invitent de manière systématique un représentant des organisations patronales et syndicales représentatives.

Au 15 septembre 2025, le tableau de bord du réseau pour l'emploi comptabilisait 125 feuilles de route locales, 18 départementales et trois régionales. Compte tenu de sa logistique et de sa présence sur l'ensemble du territoire, France Travail a été chargé de la fonction d'appui et de soutien des comités territoriaux pour l'emploi qui consiste en un outillage permettant la co-construction des feuilles de route locales et le suivi de la mise en œuvre des actions décidées en commun, des méthodes et outils de travail partagés et l'interopérabilité des systèmes d'information. Il s'appuie sur une « Académie France Travail » destinée au réseau pour l'emploi qui est présenté comme un espace de ressources et de développement des compétences (vidéos, tutoriels, webinaires, mais aussi formations et ateliers en présentiel) visant à favoriser des pratiques professionnelles communes. Les acteurs de l'emploi rencontrés sur place ont parfois mentionné la lourdeur de la méthodologie déroulée notamment dans la préparation des feuilles de route, mais il est possible de voir aussi dans ces réactions une certaine hostilité à un rôle plus affirmé de France Travail dans la coordination des acteurs de l'emploi.

2 - La levée des freins à l'emploi et l'attractivité des métiers et des territoires parmi les priorités des premières feuilles de route territoriales

L'examen des feuilles de route adoptées (ou des projets en attente d'adoption) dans les quatre régions visitées, ainsi que celles d'autres comités locaux enregistrées sur le tableau de bord du réseau pour l'emploi tenu par France Travail et disponibles en *open data*, conduit aux premiers constats suivants.

Sur la forme, aucun modèle type n'étant obligatoire, on relève une hétérogénéité des feuilles de routes locales entre départements et régions. En revanche, au sein d'un même département voire d'une même région, sous l'impulsion des services de l'État et de France Travail, les feuilles de route ont souvent adopté une même présentation.

Leur contenu est variable. Certaines d'entre elles consacrent des développements au diagnostic local, d'autres non, se contentant probablement des éléments complets de diagnostic fournis en amont par France Travail. Les objectifs sont définis de manière plus ou moins générale : dans certains cas, des objectifs habituels des politiques de l'emploi sont accompagnés de déclinaisons plus opérationnelles ; parfois les objectifs sont ciblés sur les préoccupations locales. À ce stade, seule une partie des feuilles de route comporte des plans d'action associés qui adoptent des présentations variables. Certains comités locaux renvoient à des travaux ultérieurs conduits courant 2025 la phase d'élaboration de ces plans d'actions dans le cadre de groupes de travail.

Sur le fond, les thématiques suivantes sont récurrentes :

- l'attractivité du bassin d'emploi est un enjeu important, notamment pour les territoires ruraux ; il amène à des actions dirigées vers des publics comme les jeunes ou les saisonniers ou des actions telles que l'hébergement de candidats à des emplois (feuille de route de Mauriac dans le Cantal) ;
- la connaissance et l'attractivité des métiers conduit à proposer des actions d'information (« job dating », forums, etc.) ; la coordination des différents acteurs qui organisaient des événements sans grande concertation est souvent mentionnée ;
- en complément des deux objectifs précédents, de nombreuses feuilles de route retiennent comme objectif la mise en adéquation de l'offre et de la demande d'emploi de manière plus ou moins précise ; certaines mentionnent les métiers, généralement en tension, sur lesquels doivent porter l'effort, d'autres insistent sur les publics concernés (notamment les publics les plus éloignés de l'emploi) ;
- l'accompagnement des entreprises, notamment des TPE-PME, dans le domaine des ressources humaines, est aussi mentionné dans plusieurs feuilles de route ; il s'agit là aussi, d'une des missions des « *task force emploi* » (cf. *infra*) ;
- la levée des freins à l'emploi est un objectif présent dans de nombreuses feuilles de route, déclinée de manière générale ou ciblée sur un frein particulier ; parmi ceux-ci les freins à la mobilité sont les plus souvent retenus, sous la forme d'un renforcement de l'offre ou du soutien aux bénéficiaires (accompagnement, financement, mutualisation de l'offre) ; les solutions de garde d'enfant figurent aussi, quoique plus rarement (à Saint-Omer par exemple) ;
- au-delà de la question des freins périphériques, des objectifs liés aux modalités d'accompagnement et d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi sont souvent mentionnés dans les feuilles de route examinées.

Si la plupart des feuilles de route panachent les actions en faveur des entreprises et des publics éloignés de l'emploi, comme exposé ci-dessus, d'autres types de feuilles de routes ont été établies, par exemple dans les comités locaux des départements de l'Aube ou du Nord, autour des secteurs économiques ou de métiers en tension localement, ce qui les rend opérationnelles.

Enfin, certaines mentionnent des priorités liées à la coordination des acteurs ou à la mise en place de l'organisation prévue par la loi pour le plein emploi, probablement pour fixer un cadre de suivi de l'avancée du processus.

L'analyse réalisée par la Dreets Occitanie à la mi-mai 2025 sur les priorités qui se dégagent des feuilles de route des comités locaux pour l'emploi rejoint celle de la Cour. Elle est présentée en annexe n° 6.

Les premières feuilles de route régionales disponibles s'articulent généralement autour de l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi et de l'appui aux entreprises mais ont, logiquement, un champ beaucoup plus large que les feuilles de route locales comme en témoignent celles établies en Île-de-France et en Occitanie.

Deux exemples de feuilles de route régionales

En Île-de-France, la feuille de route prévue pour 2025-2027 comporte quatre axes :

- construire, en articulation étroite avec la politique d'orientation, une offre de formation de proximité répondant aux enjeux économiques des territoires et aux besoins des publics ;
- contribuer au développement de l'attractivité de la région en répondant par une approche coordonnée aux besoins de recrutement des entreprises d'aujourd'hui et de demain ;
- développer l'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées ;
- approfondir l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap ou d'inaptitude professionnelle et décloisonner les dispositifs d'inclusion.

Chaque axe comporte plusieurs priorités, elles-mêmes déclinées en grandes phases de l'action. Un calendrier des échéances est défini pour chacune ainsi que des indicateurs.

En Occitanie, la feuille de route (dont la période de mise en œuvre n'est pas mentionnée) est articulée en trois enjeux :

- renforcer l'accompagnement et la montée en compétence des personnes en recherche d'emploi afin de favoriser leur insertion professionnelle ;
- renforcer l'accompagnement des entreprises, et notamment des TPE-PME, dans leurs démarches de recrutement et de fidélisation de leurs salariés ;
- accompagner et outiller la gouvernance du réseau pour l'emploi.

Chaque enjeu est décliné sous forme d'un ou plusieurs chantiers (13 au total) dont certains sont prioritaires. Chaque chantier comporte un ou plusieurs objectifs (au total 21 objectifs).

Sur la base des premières feuilles de route disponibles, la démarche apparaît intéressante à plusieurs titres puisqu'elle permet de disposer d'un diagnostic local partagé, de faire travailler ensemble les acteurs locaux et de mutualiser quelques actions en faveur des entreprises ou des personnes en recherche d'emploi.

Ces feuilles de route et les plans d'action associés offrent des leviers utiles mais doivent être suivies d'actions concrètes pour pouvoir contribuer à résoudre tous les problèmes de l'emploi observés localement, *a fortiori* dans les territoires où la situation est la moins favorable.

C - La mise en place d'une « *task force entreprises* » sous l'égide de France Travail

Parallèlement à la constitution du réseau pour l'emploi et celle des comités territoriaux, qui sont codifiés dans le code du travail, la création de France Travail a conduit, sous l'égide de ce dernier, à une organisation particulière, celle des « *task force entreprises* » dont le statut est informel. Elles réunissent les membres permanents du réseau pour l'emploi (État, collectivités territoriales, France Travail, missions locales et cap emploi) et, selon les territoires, divers autres acteurs de l'emploi (syndicats d'employeurs, chambres consulaires, acteurs de l'insertion par l'activité économique, filières, Opco, etc.). Elles ont pour objet la mise en commun de moyens dans les domaines suivants : prospection des entreprises, partage et développement de l'offre de service, suivi et prise en compte des offres non satisfaites, planification d'événements de sensibilisation ou de recrutement, coordination sur l'approche sectorielle et grands comptes. Ces

« *task forces* » découlent de l'objectif n°3 de la convention tripartite État, Unédic et France Travail 2024-2027 signée le 30 avril 2024 visant à « *aider les employeurs à recruter plus rapidement et plus durablement, et à diversifier leurs modes de recrutement* »¹²⁰.

France Travail a annoncé la création de 389 *task forces*, un nombre un peu supérieur à celui du nombre de comités locaux, mais une harmonisation sera sûrement opérée puisqu'elles sont présentées comme la déclinaison opérationnelle des comités locaux pour emploi sur les sujets relatifs aux entreprises. Si France Travail n'aura aucune difficulté à mobiliser quelques-uns de ses quelque 6 000 conseillers entreprise dans le cadre de ces *task forces*, il convient de s'interroger sur la capacité des autres acteurs, notamment lorsqu'ils sont présents au niveau du département, voire régional, à déployer dans la durée des collaborateurs dans plusieurs *task forces*. En outre, l'approche locale est certes indispensable mais dans beaucoup de départements, certains sujets intéressant les entreprises sont communs à l'ensemble de ce territoire. Certaines actions pourront utilement être conçues au niveau départemental avant d'être déployées localement.

Sur le terrain, il a été observé que ces « *task force entreprises* » avaient commencé au 1^{er} semestre 2025 à mutualiser leurs contacts avec les entreprises, notamment en vue de campagnes d'information auprès de TPE-PME et à coordonner leurs actions de promotion des métiers ou de rencontres entre employeurs et demandeurs d'emploi. En Occitanie, où la démarche est bien avancée, elle prend la forme d'une « Team RH » dont l'objectif est d'aller gratuitement au-devant des entreprises des territoires de la région, en particulier les TPE-PME, afin de leur proposer des réponses ainsi qu'un accompagnement adapté à leurs besoins, questions et difficultés de gestion de leurs ressources humaines (recrutement, transformation des emplois et des compétences, fidélisation des salariés, marque employeur, inclusion, formation, attractivité des métiers, adaptation aux mutations économiques, etc.).

Cette forme de coopération sur le terrain est profitable, même si elle s'inscrit dans le contexte localement parfois difficile du rapprochement entre les missions locales et France Travail. Le partage de carnets d'adresses d'entreprises ne va pas toujours de soi localement, chacun cherchant à conserver les contacts privilégiés établis de longue date avec les entreprises pour l'organisation de stages ou trouver des débouchés aux personnes accompagnées. De même, la coordination de calendriers d'événements visant à rapprocher les entreprises et les demandeurs d'emplois, pour justifiée qu'elle soit, perturbe les relations établies localement, souvent de longue date entre un opérateur de l'emploi et une collectivité.

IV - Des points d'attention pour améliorer l'efficacité du réseau territorial pour l'emploi

À ce stade encore peu avancé de mise en place de la réforme au plan territorial, il est prématuré d'en dresser un bilan et certaines imperfections observées seront certainement progressivement corrigées. Toutefois quelques points d'attention méritent d'être mentionnés.

¹²⁰ Elle correspond plus précisément à la prescription suivante : « *Afin d'accroître le nombre d'entreprises accompagnées, France Travail met en œuvre dans chaque territoire, de façon coordonnée avec les acteurs du réseau pour l'emploi, et en portant une attention particulière aux petites et moyennes entreprises (TPE-PME), une démarche proactive auprès des entreprises pour les informer sur les services disponibles (conseils en recrutement, aides et formations préalables à l'embauche, évaluation des candidats, services en ligne dont le dépôt d'offres), de prospection d'offres d'emploi et de promotion de profils.* ».

A - Le choix du territoire de mise en œuvre de la politique de l'emploi et ses conséquences sur l'organisation territoriale des opérateurs

1 - Des choix différents d'implantation territoriale des comités locaux pour l'emploi

Comme mentionné précédemment, la loi pour le plein emploi et ses textes d'application ne sont pas prescriptifs concernant le périmètre des comités locaux pour l'emploi, laissant au préfet de département la responsabilité de choisir le plus pertinent.

Le bassin d'emploi, notion principalement utilisée par France Travail, est généralement considéré comme le territoire le plus adéquat pour construire des diagnostics locaux sur l'emploi et le marché du travail et pour la mise en œuvre de politiques territoriales. C'est ainsi l'échelle retenue par l'État en 2021, à l'issue de la crise sanitaire liée au covid 19, pour mettre en œuvre le plan de réduction des tensions de recrutement. L'instruction d'application¹²¹ prévoyait qu'il devait être réalisé « *à la maille territoriale la plus fine* » au niveau du bassin d'emploi afin d'identifier trois freins locaux au recrutement à résoudre en priorité.

Trois périmètres distincts : les bassins d'emploi, les zones d'emploi et les bassins de vie

La notion de bassin d'emploi, utilisée par France Travail, est une zone géographique dans laquelle sont répartis les demandeurs d'emploi et leurs agences de rattachement. Un bassin peut correspondre à la zone de compétence d'une ou de plusieurs agences de France Travail. Fin 2020, on comptait 409 bassins d'emploi pour 890 agences. Chaque bassin d'emploi appartient à une, et une seule, région française. En revanche, un bassin d'emploi peut être à cheval sur plusieurs départements. Le référentiel des bassins d'emploi de France Travail est le même que celui utilisé pour son enquête « Besoin en main d'œuvre ».

La notion de zone d'emploi, utilisée par l'Insee, est distincte. Il s'agit d'un ensemble de communes dans lequel la plupart des actifs résident et travaillent. Ce zonage d'étude est basé sur les déplacements domicile-travail et régulièrement mis à jour pour tenir compte de l'évolution des économies locales. Il sert notamment de référence pour la diffusion des taux de chômage localisé et des estimations d'emplois. Plus généralement, il est adapté pour l'étude des marchés du travail locaux.

Le périmètre des zones d'emploi respecte les limites des régions administratives, mais dans 14 cas, des zones d'emploi transrégionales sont constituées, à cheval sur deux voire trois régions, généralement quand un pôle d'emploi se trouve à proximité d'une limite régionale (comme Mâcon situé à la limite entre Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté). Les zones d'emploi transrégionales peuvent aussi correspondre à des particularités géographiques. Elles sont définies si chaque partie régionale est suffisamment importante (en nombres d'actifs résidents) pour pouvoir produire des taux de chômage localisés. Le nombre total de zones d'emploi issue de la révision opérée en 2020 est de 306 en métropole et des outre-mer, nombre à rapprocher de celui attendu des comités locaux pour l'emploi lorsque le processus de constitution sera achevé, soit environ 360.

Les zones d'emploi sont à distinguer des bassins de vie, notion également employée par l'Insee, qui constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Il en existe 1 700 selon le dernier zonage établi en 2022.

Il apparaît toutefois que le bassin d'emploi n'est pas celui qui a été majoritairement retenu pour la constitution des comités locaux pour l'emploi, puisque l'arrondissement, notion administrative lui a le plus souvent été préféré. Ce choix s'explique principalement par des raisons

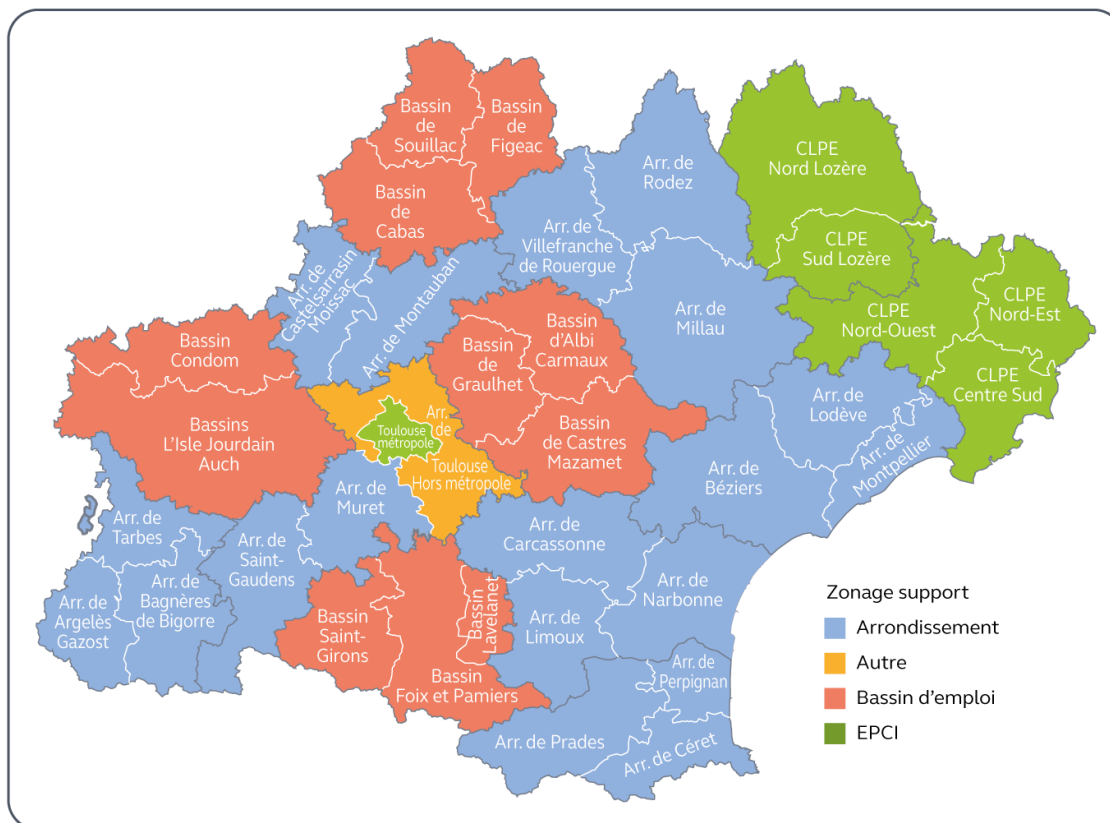
¹²¹ Instruction DGEFP/2021/217 du 25 octobre 2021 relative à la mobilisation nationale en faveur de la réduction des tensions de recrutement.

pragmatiques liées à la co-présidence exercée pour l'État par les sous-préfets d'arrondissement. On notera que le plan de réduction des tensions de recrutement précédemment cité avait contourné la difficulté en prévoyant que le plan serait décliné au niveau du bassin d'emploi autour du sous-préfet d'arrondissement. Dans quelques cas plus marginaux, le choix du découpage infra-départemental a reposé sur l'existence de structures intercommunales, en particulier sur celle d'établissements public de coopération intercommunale (EPCI).

Dans les Pays de la Loire, le choix a été fait, pour la création des comités locaux, de s'appuyer sur la dynamique partenariale en place depuis 2018 sous la forme de déclinaisons locales du Crefop : les Clefop (cf. *supra*), dont le périmètre géographique tenait compte de celui des EPCI. Ceux-ci ont simplement été transformés en comités locaux pour l'emploi. Leur champ de compétence est néanmoins plus large que dans les autres régions puisque, dans la poursuite de la démarche engagée avec les Clefop, ils traitent également des enjeux relatifs à la formation professionnelle (y compris la formation initiale) et à l'orientation professionnelle, de compétence régionale. Il en découle le choix de faire coprésider chacun des comités locaux par la région (d'autres collectivités, variables selon les territoires, assurent également des coprésidences de comités locaux). La nouvelle organisation découlant de la loi pour le plein emploi se traduit, selon la Dreets, par une implication plus grande des départements et des EPCI.

Au sein d'une même région, des principes d'organisation variables ont souvent été retenus au sein des départements, comme l'illustre l'exemple de la région Occitanie (cf. carte suivante). L'arrondissement a été retenu dans sept départements, le bassin d'emploi dans quatre et les EPCI dans deux, le département de Haute-Garonne présentant pour sa part une organisation spécifique.

Carte n° 4 : implantation des comités locaux pour l'emploi en région Occitanie

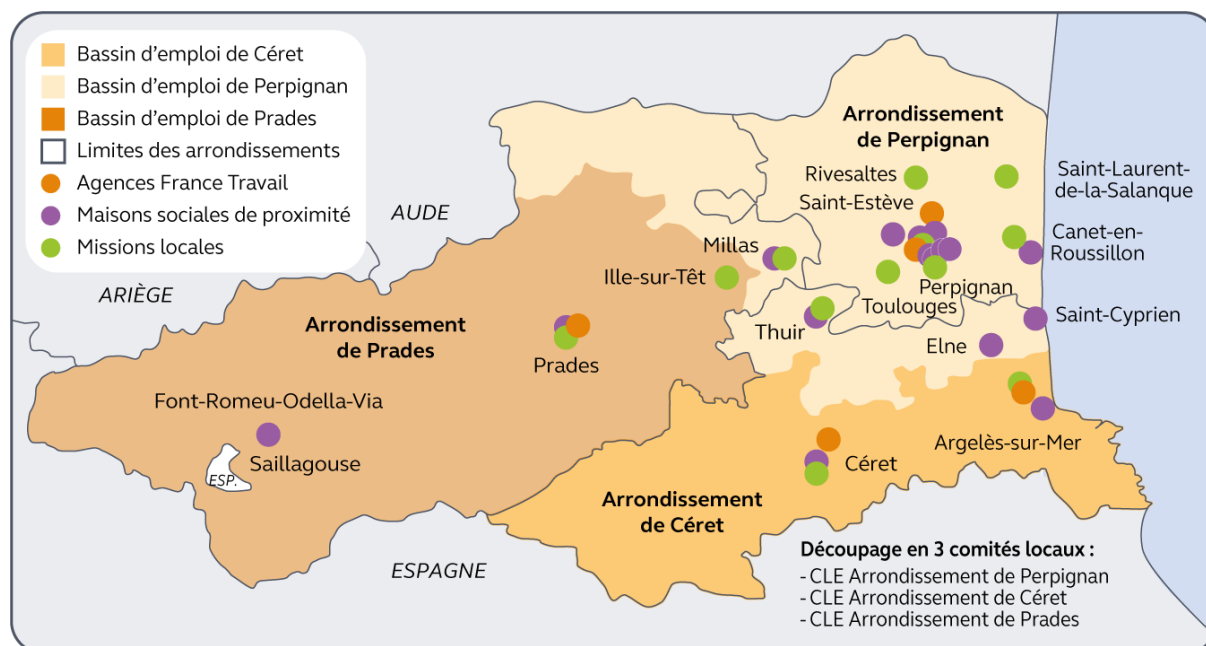


Source : Cour des comptes d'après données de la Dreets Occitanie

À l'échelle d'un département, il est rarement observé une parfaite coïncidence entre les comités locaux pour l'emploi, les bassins d'emploi, les sous-préfectures et les agences de France Travail. Dans les Pyrénées-Orientales (cf. carte n°6 page suivante), les bassins d'emploi ne correspondent pas totalement au découpage par arrondissement retenu pour l'implantation des comités locaux pour l'emploi, en particulier parce que celui de Perpignan s'étend un peu au-delà. Dans ce département, il existe six agences de France Travail, dont trois dans l'agglomération de Perpignan et deux dans l'arrondissement de Prades (Prades et Argelès), une mission locale et un cap emploi.

La Réunion dispose, pour sa part, d'une carte plus simple (cf. carte n° 7 page suivante). Les quatre bassins d'emploi (Nord, Est, Sud et Ouest) correspondent aux quatre arrondissements (Saint-Denis, Saint-Benoît, Saint-Pierre et Saint-Paul) ; les territoires d'action des agences de France Travail et des missions locales ne débordent pas des limites ainsi définies. Par ailleurs, les cinq communautés d'agglomération s'inscrivent parfaitement dans cette carte, le Sud étant simplement partitionné en deux EPCI¹²². Une telle organisation, qui procède de la départementalisation, est de nature à faciliter le fonctionnement opérationnel des comités pour l'emploi.

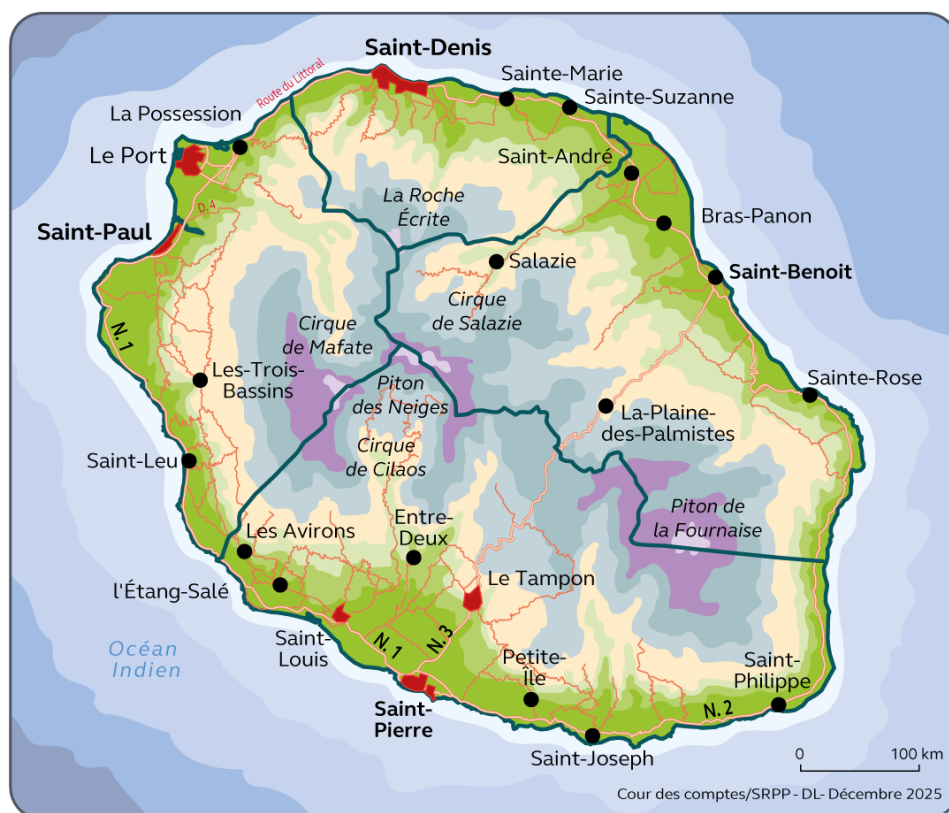
Carte n° 5 : implantations du champ de l'emploi dans le département des Pyrénées orientales



Source : Cour des comptes d'après données de la Préfecture des Pyrénées orientales

¹²² Communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS) et communauté d'agglomération du Sud.

Carte n° 6 : implantations du champ de l'emploi dans le département de La Réunion



Source : Cour des comptes d'après données de la Préfecture de La Réunion

2 - L'enjeu de l'adaptation des opérateurs des politiques de l'emploi à cette nouvelle carte

La prise en compte de la carte du réseau pour l'emploi par ses principaux opérateurs (France Travail, missions locales, Cap emploi), demeure une question pendante, qui se pose toutefois dans des termes différents pour chacun d'entre eux. En effet, les comités locaux sont le plus souvent alignés sur les limites administratives des arrondissements tandis que France Travail s'est structuré selon les bassins d'emplois ou parfois sur d'autres périmètres pour des raisons historiques.

Lorsque plusieurs agences étaient présentes sur le territoire d'un comité local pour l'emploi, une agence a été désignée comme chef de file au plan local, ce qui constitue une solution pragmatique. Mais lorsque les périmètres des ressorts des agences et des comités locaux ne coïncident pas, des questions de cohérence se posent dès lors que l'organisation territoriale issue de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi s'impose comme le cadre de mise en œuvre territorial de la politique de l'emploi. L'enjeu pour France Travail est alors de concilier la nécessité d'être présent au plus près des bénéficiaires (demandeurs d'emploi, entreprises) tout en prenant en compte cette nouvelle organisation.

À ce stade, France Travail a indiqué qu'il n'était pas prévu d'évolution systématique de la carte des agences pour se rapprocher de celle des comités territoriaux et que l'évolution des périmètres tenait compte de beaucoup d'autres facteurs que le périmètre des comités locaux (coûts fixes liés à l'immobilier, distance des demandeurs d'emplois à l'agence, etc.). L'opérateur national

observe aussi que les comités locaux varient largement en taille, nombre de membres et populations couvertes, cette diversité justifiant de ne pas aligner, aujourd'hui, l'organisation de France Travail strictement sur ces découpages. Il souligne aussi que toute remise en cause conduisant à la fermeture d'agences susciterait une forte insatisfaction des pouvoirs publics et irait à l'encontre de l'ambition initiale portée par le rapport de préfiguration de France Travail, qui visait au contraire à renforcer la proximité avec les usagers. France Travail estime en tout état de cause souhaitable de tester d'abord l'articulation récente de ses agences avec les comités locaux et d'envisager ensuite, si nécessaire, des ajustements ciblés basés sur les retours du terrain.

La réorganisation de la carte des agences de France Travail n'est pas une priorité pour la DGEFP qui ne souhaite pas entraver les adaptations déjà en cours. Elle estime par ailleurs possible de faire évoluer, à terme, le périmètre des comités locaux pour l'emploi pour tenir compte de l'évolution des bassins d'emploi.

Si l'objectif d'un alignement de la carte des agences sur celle du réseau est certainement irréaliste, le *statu quo* n'est pas souhaitable. La nouvelle gouvernance locale est consubstantielle à la création de France Travail puisque le rapport de préfiguration de l'opérateur et le projet de loi pour le plein emploi avaient initialement retenu l'appellation de « comités France Travail ». En outre, d'un point de vue plus opérationnel, l'analyse des indicateurs du réseau pour l'emploi sera d'autant plus difficile qu'une agence sera positionnée sur le territoire de deux comités locaux ou, dans une moindre mesure, que les objectifs assignés au principal opérateur de l'emploi seront partagés entre plusieurs agences sur le périmètre d'un comité local.

Les différences importantes entre les découpages des réseaux de France Travail et des comités locaux pour l'emploi rendent nécessaire, selon la Cour, l'élaboration d'un schéma d'adaptation, quelles que soient les modalités retenues par l'opérateur national.

Concernant les missions locales, la difficulté est souvent différente. Le réseau en compte environ 440, soit un peu plus que le nombre de comités locaux, mais dans une région comme l'Occitanie, huit départements sur treize comptent une mission locale unique par département. Pour certaines d'entre elles, dont le champ territorial est celui d'une commune ou d'une intercommunalité, le périmètre est distinct de celui des comités locaux pour l'emploi. Pour d'autres, notamment celles couvrant tout le territoire d'un département, la question n'est pas tant celle du périmètre que d'un surcroît d'activité lorsque la mission locale participe aux réunions des trois ou quatre comités locaux du département et à celles du comité départemental. Ce cas de figure concerne les Cap emploi qui sont présents à l'échelon départemental (une centaine sur le territoire national).

Le renforcement engagé de la territorialisation de la politique de l'emploi aura peut-être également un effet sur l'organisation territoriale d'organismes nationaux tels que les opérateurs de compétences (Opco). Ceux-ci disposent d'un échelon régional, avec des marges d'action variables selon le choix de leur conseil d'administration d'un maintien d'une centralisation de la décision au niveau national ou d'une certaine déconcentration, parfois sous la forme d'un comité paritaire, aux côtés de la direction régionale. On relève, à ce stade, que les Opco sont rarement présents dans les comités territoriaux pour l'emploi. Si leur nombre actuel (onze) ne le permet pas, les particularités du marché du travail dans chaque territoire (nombreuses entreprises agricoles, entreprises de tel ou tel secteur) pourront conduire certains d'entre eux à demander à intégrer ces instances s'il existe un enjeu concernant des branches professionnelles qui leur sont rattachées.

B - Une articulation de priorités des comités territoriaux à clarifier

Selon l'instruction n° DGEFP/DAT/2024/92 du 28 juin 2024 relative aux comités territoriaux pour l'emploi, la réussite de la réforme passe notamment par :

- une logique ascendante du local vers le national et une réelle complémentarité d'intervention des échelons sur le territoire, en faisant du comité local pour l'emploi l'échelon d'identification des besoins, de mise en œuvre des actions et de la qualité de l'offre de service ;
- une fluidité des échanges entre les trois niveaux de comités, avec un objectif d'appui mutuel des différents niveaux et de cohérence dans la prise de décision, permises notamment par la présence au moins une fois par an des co-présidents de comités locaux à tous les échelons, par la mobilisation des conférences des financeurs et par la fonction d'appui de France Travail.

France Travail souligne pour sa part que l'élaboration des feuilles de route locales, en amont des niveaux départemental et régional, constitue un choix délibéré, cette approche renversant de manière opérationnelle la traditionnelle logique décisionnelle descendante, en partant dorénavant du local et des besoins au plus proche du terrain.

Toutefois, les visites sur site réalisées dans le cadre de l'enquête montrent que cette articulation entre les priorités des différents comités n'est pas aussi claire auprès des acteurs de terrain, notamment en raison du calendrier d'établissement des feuilles de route retenu par chaque comité : certaines feuilles de routes locales ont déjà été établies alors que leur région ou leur département n'ont pas encore établi la leur et inversement.

À La Réunion, la situation est compliquée du fait que la région et le département souhaitent exercer une co-présidence des comités locaux, aux côtés de l'État et des communautés d'agglomération. La feuille de route régionale n'a pas été adoptée, seul le comité local pour l'emploi du territoire Nord a adopté la sienne. Celle-ci présente, à titre d'exemple, les priorités suivantes : en lien avec le rectorat et la région, structurer les filières de formation afin de répondre aux besoins des entreprises (par exemple, les bureaux d'études) ou ouvrir les forums des métiers à un plus jeune public. Le comité local s'attache aussi à étudier les parcours des bacheliers dans un double objectif : pour les uns, remédier à la poursuite insuffisante des études supérieures, pour les autres, intensifier l'entrée sur le marché du travail.

Quelques facteurs de mise en cohérence peuvent toutefois être relevés : la région est membre du comité départemental ; la région et le département sont représentés au sein des comités locaux, ce qui permet une bonne information sur les travaux en cours, à défaut d'une parfaite mise en cohérence. De même, les présidents de chaque comité sont conviés aux réunions des comités du niveau supérieur. En outre, l'État, par l'intermédiaire des préfets et sous-préfets et des directions chargées de l'emploi (Dreets et Ddets), contribue à la mise en cohérence.

Il a également été constaté, par exemple dans les Hauts-de-France que les feuilles de route locales faisaient mention des six objectifs des feuilles de route régionales, explicitaient en quoi les objectifs retenus localement répondaient à des priorités régionales, et qu'une des priorités figurant dans toutes les feuilles de route locales examinées faisait suite à une sollicitation de la

région. Il s'agit de l'action transversale : « *vos futurs collaborateurs* » visant à « *accompagner l'insertion professionnelle des sortants de formation tout au long de leur vie en tenant compte des besoins économiques des territoires* ». Cette priorité est, par exemple, présente dans les feuilles de route de Calais ou de Saint-Omer.

Enfin, la mise en cohérence ne portera probablement sur l'ensemble des priorités définies à chaque niveau : certaines priorités régionales peuvent présenter un enjeu moindre sur un territoire ; les priorités définies localement seront réellement prises en compte au niveau supérieur si elles émanent d'un nombre significatif de comités locaux.

C - Des incertitudes à lever concernant le financement et l'évaluation

Même si toutes les actions prévues dans les feuilles de route ne nécessiteront pas de financements spécifiques – il s'agit pour beaucoup d'actions de mieux coordonner les acteurs (ce qui peut même engendrer des économies) ou d'orienter l'action des collaborateurs des organismes concernés sur certaines priorités (ce qui n'implique pas nécessairement un renforcement des effectifs) –, certaines actions nécessiteront néanmoins la mobilisation de ressources dans un contexte budgétaire qui devrait se traduire par leur réduction.

Compte tenu du stade d'avancement des feuilles de route, la question du financement de leurs actions prioritaires reste peu abordée même si certaines mentionnent le sujet comme étant à traiter ultérieurement.

La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 a prévu un cadre particulier de financement puisqu'elle offre la possibilité pour les comités territoriaux pour l'emploi « *de réunir des conférences de financeurs pour l'insertion sociale et professionnelle afin de recenser les ressources mobilisables, les conditions de mobilisation et d'adaptation de ces ressources en fonction des résultats constatés et des priorités établies en matière de retour à l'emploi, dans le respect des compétences de chaque financeur.* » Leur objet est précisé par l'instruction DGEFP/DAT/2024/92 du 28 juin 2024 relative aux comités territoriaux pour l'emploi¹²³.

Leur champ de compétence est toutefois limité par la loi au champ de l'insertion sociale et professionnelle vise principalement « *les co-financements, notamment dans le cadre des contractualisations entre l'État et les Départements (contractualisation emploi-insertion, contractualisation solidarités, conventions annuelles d'objectifs et de moyens conclues dans le champ de l'insertion par l'activité économique et des contrats aidés).* » Ces conférences de financeurs devraient concerner les seuls échelons départemental et local. En dehors de ces domaines, notamment pour la mise en œuvre de la plupart des actions prévues dans des feuilles de route, la mutualisation des moyens n'est pas explicitement prévue par les textes. Il est prévu que l'État réunisse ces conférences des financeurs au moins une fois par an en fonction des calendriers budgétaires des différents financeurs. À ce jour, ils n'ont pas été constitués.

¹²³ « La conférence des financeurs est un procédé qui vise à soutenir l'exercice d'une compétence et d'une responsabilité partagées, en termes d'orientation, d'accompagnement et de service aux parcours, en lieu et place d'un fonctionnement en « tuyau d'orgue » à travers lequel chaque organisme resterait propriétaire de ses propres « solutions de parcours ».

Par ailleurs, si le suivi des mesures prévues dans les plans d'action des comités locaux pourra probablement s'accommoder de simples bilans de mise en œuvre compte tenu de leur nombre limité et de leur ciblage, les plans d'action des comités départementaux et, plus encore ceux des comités régionaux, pourront nécessiter des évaluations de leurs effets.

L'évaluation des politiques de l'emploi ou de la formation professionnelle a longtemps constitué une lacune même si des progrès ont été observés, notamment lorsque la loi a prévu des dispositifs d'évaluation. C'est notamment le cas du plan d'investissement dans les compétences (Pic), qui a donné lieu à des évaluations annuelles et une évaluation définitive, avec des déclinaisons locales, sous l'égide d'un comité scientifique. C'est aussi le principe retenu pour le dispositif « territoires zéro chômeurs de longue durée ». L'évaluation des mesures issues des documents stratégiques régionaux n'est pas systématique¹²⁴. Or ni la loi pour le plein emploi, ni les textes d'application, n'ont prévu de dispositif d'évaluation, soit de la mise en œuvre de la stratégie nationale du réseau de l'emploi au plan territorial, soit de la mise en œuvre des feuilles de route adoptées par les comités régionaux, départementaux et régionaux.

La loi prévoit seulement un dispositif permettant aux comités départementaux de faire procéder à des audits des opérateurs du réseau pour l'emploi (France Travail, missions locales, Cap emploi et organismes délégataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements mettant en œuvre les missions du réseau des acteurs pour l'emploi), afin notamment de s'assurer du respect des missions qui leur sont confiées et de la qualité de l'offre de services. Les modalités pratiques de réalisation de ces audits sont pour l'instant indéfinies. Un décret et une annexe à l'instruction ministérielle devaient apporter des précisions à l'automne 2024 ; la DGEFP a précisé qu'il devrait être pris avant la fin 2025. Par ailleurs, le ministère chargé du travail souligne qu'un comité scientifique, dont le secrétariat est assuré par la Dares, a été mis en place afin d'évaluer les potentiels impacts de la loi pour le plein emploi, notamment sur la gouvernance et la coordination institutionnelle et territoriale du réseau pour l'emploi.

Compte tenu de l'abondance de données disponibles sur les situations territoriales de l'emploi (cf. chapitre I-I-A), il est possible de dégager des effectifs et moyens consacrés à la compilation des statistiques au profit d'un renforcement des activités d'évaluation, notamment au profit des nouvelles gouvernances territoriales. À cet égard, la DGEFP précise que les Dreets disposent toutes d'un service études, évaluations et statistiques (Sese) animés par la Dares (cf. *supra*) et qu'elle peut saisir la Dares des besoins spécifiques lors des réunions régulières de travail et de programmation annuelle pour demander des études ou des évaluations sur les politiques de l'emploi.

¹²⁴ Le conseil économique, social et environnemental régional (Ceser) d'Auvergne-Rhône-Alpes soulignait en septembre 2023 la génération 2017-2022 des contrats de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) semblait se caractériser par un net recul des pratiques évaluatives.

D - Le risque d'une lourdeur de fonctionnement et d'une implication insuffisante des acteurs

Outre la généralisation d'instances de gouvernance aux différents niveaux, l'objectif louable recherché par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi est de simplifier les instances territoriales, les comités pour l'emploi étant prévues pour abriter les instances locales dédiées à l'emploi des jeunes, des personnes en situation de handicap, des publics les plus éloignés de l'emploi (réfugiés par exemple). La DGEFP a tenté de dresser une situation aussi complète que possible des instances susceptibles d'intégrer les comités pour l'emploi, aux trois échelons (cf. annexe n°7).

Concernant le lien entre les instances de la politique de la ville, les comités locaux ont vocation, selon la DGEFP, à intégrer le pilotage des volets « emploi » des conventions « quartiers 2030 » mais pour des questions d'agenda des deux processus, ceci n'a pu être précisément organisé (cf. chapitre II). Des démarches de simplification sont toutefois à l'œuvre comme observé par exemple dans les Pays de la Loire, où le comité régional pour l'emploi a fusionné l'ancien service public de l'emploi régional, le comité de pilotage du contrat d'engagement jeune et le comité régional de l'inclusion dans l'emploi ; en revanche, il est envisagé de maintenir le comité de pilotage du plan régional d'insertion des travailleurs handicapés (Prith) est envisagé à ce stade. Au niveau départemental, le sujet du handicap est traité de manière variable. Au-delà de ces quelques exemples, il n'a pu être vérifié dans quelle mesure ce processus de simplification avait progressé sur l'ensemble du territoire, mais il est probable qu'il n'interviendra que progressivement.

Toujours dans un souci de simplification, parmi les nombreux documents stratégiques dans le champ de l'emploi ou des politiques connexes, la loi pour le plein emploi a supprimé la stratégie régionale pour l'emploi (SRE), élaborée pour trois ans et arrêtée par le préfet de région après consultation du Crefop et des principales collectivités territoriales de la région ; elle avait jusqu'alors pour objet de fixer les orientations et les zones d'intervention prioritaires sur le territoire en matière d'emploi, ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation de sa mise en œuvre.

Les visites réalisées dans le cadre de l'enquête mettent aussi en avant le risque d'une certaine lourdeur administrative. Comme précédemment souligné, pour un certain nombre d'acteurs la participation aux différents comités pour l'emploi alourdit leurs charges. La mise en route des différents comités et la phase d'établissement des feuilles de route a nécessité une organisation assez lourde, selon des acteurs de l'emploi rencontrés lors de l'enquête. Même si le nombre de réunions annuelles est visiblement laissé à l'appréciation de chaque comité, la phase de préparation des feuilles de route s'est traduite par une comitologie importante, notamment pour des acteurs de niveau départemental susceptibles d'être concernés par le comité départemental et trois ou quatre comités locaux. De manière presque unanime, les acteurs rencontrés dans les Pyrénées Orientales ont aussi souligné que la méthodologie suivie pour la construction des feuilles de route était chronophage et pesante. Enfin, comme précédemment observé, le nombre élevé de coprésidents voire de membres peut nuire au caractère opérationnel des comités territoriaux et devenir le lieu d'oppositions (entre collectivités territoriales ou entre partenaires sociaux lors qu'ils sont associés).

La périodicité de ces feuilles de route (annuelle ou pluriannuelle) n'apparaît pas clairement à ce stade encore expérimental. Des échéanciers sont parfois mentionnés mais de manière plutôt exceptionnelle. Si certaines actions peuvent être conduites dans des délais assez rapides, d'autres comme celles visant à lever les freins à la mobilité ne pourront être raisonnablement conduites que dans une perspective pluriannuelle.

La réussite du réseau de l'emploi et des instances de gouvernance territoriale dépendra aussi de l'implication plus ou moins grande des acteurs. Les comités territoriaux les plus avancés dans leurs travaux sont une illustration de l'intérêt du processus engagé, mais un même niveau d'implication n'est pas assuré sur l'ensemble du territoire national, *a fortiori* dans la durée. La mise en place des pactes régionaux d'investissement dans les compétences a, par exemple, montré un intérêt variable des exécutifs régionaux, quelques-uns ne souhaitant pas s'engager dans la démarche. De surcroît, le contexte budgétaire difficile auxquels devraient être soumis l'ensemble des acteurs de l'emploi pourrait freiner les initiatives.

V - La nécessité d'une mise en cohérence des objectifs de la politique nationale de l'emploi et de ses déclinaisons territoriales

Dans l'organisation issue de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023, plus encore qu'auparavant, il apparaît indispensable de bien articuler le nouveau cadre de gouvernance du réseau pour l'emploi avec les objectifs stratégiques et les principaux moyens d'action de la politique nationale de l'emploi qui sont actuellement définis dans deux cadres distincts afin d'éviter qu'ils fonctionnent en silos :

- la politique conduite par l'État à partir des moyens budgétaires définis chaque année par la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* et déclinée plus précisément dans les deux principaux programmes opérationnels, le programme 102 - *Accès et retour à l'emploi* et 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ;
- les conventions tripartites entre l'État et l'Unédic et France Travail, dont la dernière couvre la période 2024-2027 et a été signée le 30 avril 2024, qui fixent les objectifs stratégiques assignés à l'opérateur national.

A - Une articulation à préciser entre les objectifs assignés à France Travail et les attributions confiées à la gouvernance du réseau pour l'emploi

Comme précédemment souligné, la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi n'est pas allée jusqu'à une intégration complète des principaux opérateurs de l'emploi au sein de France Travail et a retenu une organisation de type fédéral où chacun garde son autonomie et ses objectifs dans le cadre du réseau pour l'emploi. La coordination de l'ensemble s'en trouve nécessairement compliquée et pose la question des interactions entre la gouvernance du réseau pour l'emploi et son principal opérateur, France Travail.

Pour assurer la coordination du réseau pour l'emploi, la loi pour le plein emploi s'appuie principalement sur la construction d'un patrimoine commun¹²⁵. L'étude d'impact de la loi explique qu'il correspond « *d'une part, à des communs physiques (maillage du réseau d'accueil), méthodologiques (processus d'orientation, référentiel de pratique de diagnostic, méthode renouvelée d'intervention...), numériques (interopérabilité des systèmes d'information et mise à disposition de services numériques, par exemple, outil de diagnostic, dossier de suivi partagé des personnes), et d'autre part, à un partage de la donnée et des indicateurs communs pour rendre possible un pilotage collectif du système nécessaire à chaque niveau de gouvernance* ».

Cette harmonisation des moyens logistiques et des concepts utilisés, qui concerne tous les échelons du réseau pour l'emploi, va, sans conteste, dans la bonne direction. Pour autant, quelques incertitudes demeurent quant à l'étendue du rôle des instances de gouvernance territoriales.

Le code du travail dispose que les comités territoriaux ont, parmi leurs missions et attributions, « *de piloter, de coordonner et d'adapter aux situations régionale, départementale et locale la mise en œuvre des orientations stratégiques arrêtées par le comité national* ». Or la stratégie nationale du réseau pour l'emploi n'a pas encore été adoptée par ce dernier. Les contours de cette stratégie ne sont pas non plus précisément établis même si elle se réfère à la notion de patrimoine commun précédemment mentionnée.

Par ailleurs, le rôle de la gouvernance du réseau pour l'emploi dans la définition d'objectifs et le suivi de résultats reste à préciser. La loi prévoit l'élaboration d'indicateurs nécessaires au pilotage, au suivi et à l'évaluation des actions des membres du réseau. L'étude d'impact de la loi pour le plein emploi et ses textes d'application, notamment l'instruction ministérielle relative aux comités territoriaux, évoquent un pilotage « par les résultats » ; de même, il y est indiqué que les indicateurs retenus par le comité national pour l'emploi ont vocation à être utilisées « *à tous les échelons territoriaux pour améliorer le pilotage opérationnel* »¹²⁶.

Quelques dispositions assurent une certaine mise en cohérence des indicateurs de l'opérateur national France Travail et du réseau pour l'emploi :

- le comité national pour l'emploi doit être saisi pour avis du projet de convention tripartite, ce qu'il a fait lors de sa première réunion en avril 2024 en donnant un avis favorable ; mais le calendrier dans lequel celui-ci a été amené à le faire a certainement limité les possibilités d'échanges préalables ; le contexte sera différent en 2027 lorsqu'il s'agira de préparer la nouvelle convention tripartite ;
- le comité national pour l'emploi a par ailleurs pour mission de définir des indicateurs communs au réseau pour l'emploi ; réuni pour la première fois le 11 avril 2024, le comité national pour l'emploi a adopté, le 24 février 2025, 15 indicateurs d'évaluation des actions du réseau pour l'emploi qui ont ensuite été approuvés par l'État par un arrêté du 14 mars 2025.

¹²⁵ Le projet de loi prévoyait la signature par les membres du réseau d'une charte d'engagements qui devait définir les règles applicables et fixer les principes de transparence, de coopération, de redevabilité et de pilotage des actions par les résultats. L'instauration d'une telle charte a été écartée lors des débats au Parlement.

¹²⁶ L'instruction n° DGEFP/DAT/2024/92 du 28 juin 2024 relative aux comités territoriaux pour l'emploi présente ce socle commun d'indicateurs de résultat comme permettant « *de collaborer plus efficacement avec l'ensemble des acteurs du réseau pour l'emploi autour d'un nombre limité d'objectifs communs et transparents* ». Ces indicateurs permettront d'identifier les thématiques prioritaires à cibler sur le territoire et de mesurer l'impact des actions mises en œuvre par les acteurs du réseau pour l'emploi.

Le tableau suivant montre que ces indicateurs sont assez proches pour ce qui concerne le retour à l'emploi, l'accompagnement, les entreprises et la formation. Le conseil national pour l'emploi s'est en effet efforcé d'assurer une certaine homogénéité entre les deux ensembles d'indicateurs, même s'il existe quelques différences justifiées¹²⁷.

Tableau n° 4 : indicateurs de la convention tripartite et du réseau pour l'emploi

Convention tripartite (indicateurs stratégiques)	Thèmes	Réseau pour l'emploi (indicateurs)
Taux d'accès à l'emploi de l'ensemble des DE	Retour à l'emploi	Taux de présence en emploi
Taux d'accès/de situation en emploi durable		Taux d'accès à l'emploi
Satisfaction des DE vis-à-vis de leur accompagnement	Accompagnement / Parcours d'accompagnement	Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leur accompagnement
Rapidité du démarrage des actions d'accompagnement		Délai entre l'inscription et la signature du contrat d'engagement
Redynamisation de l'accompagnement		Contenu de l'accompagnement (mobilisation de l'offre, ruptures, réorientations)
Nombre de DE de longue durée		Persistance des freins socio-professionnels
Taux de pourvoi des offres déposées à France Travail	Entreprise	Taux de pourvoi des offres
Délai de pourvoi des offres déposées à France Travail		Délai de pourvoi des offres
Part des entreprises ayant recours à France Travail		Taux de recours des employeurs
Satisfaction des entreprises		Taux de satisfaction des employeurs au réseau pour l'emploi
Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la formation	Formation	Taux d'accès à l'emploi (et présence en emploi) 6 mois après la sortie de formation
Part des publics prioritaires parmi les entrants en formation		Part des publics « prioritaires » parmi les entrants en formation
Conformité du traitement de demandes d'allocations	Indemnisation	
Satisfaction des DE / indemnisation		
Part des montants versés en trop-perçu par rapport au montant des allocations versées		
	Coopération	Indicateurs matérialisant la coopération au sein du réseau pour l'emploi
	Moyens	Indicateurs sur les moyens dédiés aux offres de solution et aux parcours d'accompagnement

Source : Cour des comptes. Nota : concernant la convention tripartite, sont mentionnés les indicateurs stratégiques mais pas les indicateurs d'éclairage

¹²⁷ Les indicateurs relatifs à l'indemnisation du chômage concernent seulement France Travail, cette mission ne relevant pas du réseau. Il est par ailleurs normal que l'État et l'Unédic puissent assigner des objectifs particuliers à leur opérateur (il est prévu dans les indicateurs d'éclairage un indicateur d'efficacité) ou que des indicateurs relatifs à la coopération et aux moyens soient prévus pour le réseau.

En revanche, seule la convention tripartite définit des cibles à atteindre pour chaque indicateur stratégique, déclinées par France Travail au niveau régional, départemental et de chaque agence (cf. tableau suivant présentant les cibles à atteindre pour 2024).

Tableau n° 5 : cibles assignées à France Travail pour 2024

Indicateurs stratégiques		Objectif
Accompagnement	Nombre de retours à l'emploi de l'ensemble des demandeurs d'emploi	Modèle + 1 % (*)
	Satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leur suivi/accompagnement	83 %
	Nombre de demandeurs d'emploi de longue durée (12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois parmi les demandeurs d'emploi de catégorie A, B, C)	Modèle (*)
	Satisfaction des demandeurs d'emploi quant à la facilité à obtenir une réponse suite à une démarche auprès de France Travail	81 %
Formation	Taux d'accès à l'emploi six mois après la fin d'une formation (hors remise à niveau et remobilisation)	57,3 %
Indemnisation	Taux de notification des droits dans les 21 jours	92 %
	Satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis des informations sur les sujets liés aux allocations	73 %
	Taux de conformité du traitement de la demande d'allocation (avec incidence financière)	96 %
	Taux de trop-perçus constatés	6,4 %
Entreprise (avec déclinaison par taille)	Taux de recrutement pour les offres d'emploi avec services délivrés aux entreprises	85 %
	Satisfaction des entreprises vis-à-vis des services de France Travail	84 %
	Délai de recrutement pour les offres d'emploi déposées auprès de France Travail (en jours)	26 jours

Source : Convention tripartite État-Unédic-France Travail 2024-2027

Nota : les cibles avec l'indication (*) correspondent à un écart par rapport au résultat donné par le modèle de correction de la conjoncture.

Les objectifs assignés aux autres principaux opérateurs, missions locales et Cap emploi, sont pour leur part déterminés dans le cadre des conventions conclues avec l'État. Les missions du comité national pour l'emploi ne prévoient pas la définition de cibles associées aux indicateurs du réseau pour l'emploi qu'il a définis pour le réseau pour l'emploi.

Au niveau territorial, le rôle des comités pour l'emploi s'est pour l'instant surtout matérialisé par l'élaboration de feuilles de routes, cette démarche leur permettant désormais de disposer de toutes les données correspondant aux indicateurs du réseau pour l'emploi, d'effectuer un diagnostic, de définir des priorités déclinées en plan d'action, et agir ainsi, dans une certaine mesure sur les résultats du réseau pour l'emploi. En outre, le tableau de bord du réseau pour l'emploi intégrera aussi prochainement des indicateurs spécifiques à chaque territoire, ce qui va dans le bon sens.

Pour autant, disposent-ils d'autres leviers pour agir sur la situation locale de l'emploi ? Est-il prévu des interactions entre la gouvernance du réseau pour l'emploi et son principal opérateur, France Travail ? S'il est probable que les échelons territoriaux de France Travail tiendront compte des priorités définies, il n'est pas clairement établi, à ce stade, dans quelle mesure elles pourront être prises en compte dans les cibles de résultats définies au niveau national dans la convention tripartite et déclinées par France Travail jusqu'à ses agences. Par ailleurs, il conviendra de préciser si les gouvernances territoriales seront informées des objectifs assignés aux services de France Travail de leur ressort, voire si elles disposent de leviers permettant de les infléchir, et *in fine* pour porter une appréciation sur les résultats obtenus par l'opérateur national¹²⁸.

B - Des adaptations de l'action de l'État à l'organisation territoriale issue de la loi pour le plein emploi

1 - Un rôle toujours central de l'État au niveau territorial en dépit des moyens limités

Si la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 accorde une place plus importante aux collectivités territoriales et aux différents opérateurs ou acteurs de l'emploi, les visites réalisées dans plusieurs régions montrent que la présence de l'État, notamment celle des préfets et sous-préfets, ainsi que des directions chargées de l'emploi au niveau régional et départemental, a été déterminante dans la constitution des instances de gouvernance, notamment des comités locaux, puis dans une deuxième phase dans la coordination des acteurs pour l'établissement des feuilles de route, parallèlement à l'appui méthodologique apporté par France Travail.

L'étude d'impact de la loi pour le plein emploi mentionne aussi le rôle stratégique de l'État : *« les services de l'État (directions régionales de l'économie, de l'emploi du travail et des solidarités et directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités) sont confortés dans leur rôle de stratégie pour le pilotage des politiques de l'emploi et conservent à cet égard une responsabilité première en matière de politique de l'emploi – mais en intégration beaucoup plus forte avec les compétences des régions et départements. [...] Ils continuent à être engagés dans le pilotage et le financement des acteurs de l'insertion notamment en conservant les liens contractuels avec les missions locales, les structures de l'insertion par l'activité économique, les porteurs de projet associatifs et à ce titre auront la responsabilité de veiller à la convergence stratégique d'ensemble des opérateurs et partenaires qui auront tous vocation à inscrire demain leur action dans le cadre du réseau [pour l'emploi] ».*

Ces ambitions contrastent quelque peu avec les moyens dont dispose l'État au niveau territorial. Dans le cadre de son enquête relative à la création des Dreets et des Ddets¹²⁹, la Cour soulignait que la réforme de l'organisation territoriale de l'État (dite OTE), menée à terme en avril 2021, coïncidait avec une baisse importante des effectifs, notamment au plan départemental.

¹²⁸ La loi pour le plein emploi prévoit deux obligations de rendre compte : France Travail, le conseil départemental et les missions locales informent les comités territoriaux de la mise en œuvre et des résultats du contrôle des engagements des demandeurs d'emploi ; les mêmes autorités, ainsi que les Cap emploi, transmettent les informations relatives aux orientations qu'elles ont prononcées et à la mise en œuvre des critères au comité départemental et au comité national.

¹²⁹ Cour des comptes, *La création des Dreets et des Ddets*, avril 2024.

Si les Ddets disposent encore de moyens significatifs dans le champ de l'emploi pour contribuer, aux côtés du préfet de région, à jouer un rôle majeur pour l'élaboration d'une vision stratégique dans le cadre de la gouvernance territoriale issue de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023, la question se pose en revanche au niveau départemental s'agissant des Ddets. Les visites dans les départements réalisées dans le cadre de l'enquête montrent que ces directions comptent des effectifs de quelques collaborateurs seulement pour leurs missions liées à la politique de l'emploi, certains postes étant de surcroît vacants. Ceci contraste avec l'effectif de son opérateur France Travail. Dans les Pyrénées orientales, l'effectif de ce dernier est de l'ordre de 400 collaborateurs, alors que la Ddets compte cinq collaborateurs pour les questions relatives à l'emploi.

L'action des services déconcentrés en faveur de l'accompagnement des mutations économiques, notamment en cas de difficulté économique, et du développement de l'emploi devrait bénéficier de la mutualisation des informations sur la situation des entreprises dans le cadre de la gouvernance locale. France Travail déploie dans ses agences des conseillers entreprise tandis que les services de l'État disposent du réseau des délégués à l'accompagnement des entreprises et des parcours professionnels (Darp)¹³⁰, un délégué étant présent dans chaque Ddets. Si le champ d'intervention de ces derniers est plus large, il convient de limiter les points de recoupement dans leur action, notamment dans le conseil aux entreprises en matière de ressources humaines, d'autant qu'ils ont contribué aux « *task forces entreprises* » récemment créées (cf. *supra*).

L'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi constitue l'un des objectifs de la loi pour le plein emploi qui se traduit notamment par l'accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA et un objectif de favoriser l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap. De même, les premières feuilles de route territoriales mettent presque toutes l'accent sur la levée des freins à l'emploi, qu'il s'agisse du logement, de la santé, de la mobilité ou de la garde d'enfant. Dans ce cadre, les Ddets ont un rôle important à jouer compte tenu de leur parfaite connaissance des acteurs locaux (missions locales, entreprises adaptées, structures de l'insertion par l'activité économique, etc.) et de leurs autres attributions qui concernent les publics vulnérables¹³¹.

La présence, dans les Ddets qui en ont la ressource, de chargés de développement de l'emploi et des territoires, comme en Loire-Atlantique, est de nature à permettre un bon suivi des comités territoriaux, en liaison avec le sous-préfet compétent.

2 - Des avancées dans l'articulation des dispositifs déconcentrés de l'État avec les stratégies et actions territoriales

La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 n'a pas remis en cause la compétence de l'État en matière de politique de l'emploi, qui se traduit dans le document budgétaire annuelle de la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* et de ses deux principaux programmes. Cette politique comporte elle aussi des objectifs et des indicateurs, dont certains correspondent à ceux de la convention tripartite et du réseau pour l'emploi (cf. tableau suivant).

¹³⁰ Créés en 2022 principalement pour une mission d'accompagnement des reconversions professionnelles, notamment du dispositif des transitions collectives, leurs missions actuelles portent plutôt sur un outillage des entreprises en ressources humaines.

¹³¹ Telles que l'insertion par le logement, la prévention des expulsions, la protection des personnes vulnérables, l'asile et lutte contre la pauvreté, la politique de la ville, l'inspection du travail.

Les objectifs de la mission Travail, emploi et administration des ministères sociaux

Mission :

- Objectif n° 1 : Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle
- Objectif n° 2 : Dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social

Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »

- Objectif n° 1 : Favoriser l'accès et le retour à l'emploi
- Objectif n° 2 : Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par France Travail
- Objectif n° 3 : Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées du marché du travail

Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »

- Objectif n°1 : Assurer l'effectivité du contrôle de la formation professionnelle (objectif transversal)
- Objectif n°2 : Sécuriser l'emploi par l'anticipation des mutations économiques
- Objectif n°3 : Faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance
- Objectif n°4 : Édifier une société de compétences : contribution du Programme d'investissements dans les compétences (Pic)
- Objectif n°5 : Favoriser l'accès à l'emploi des résidents dans les quartiers prioritaires

Une bonne articulation entre la stratégie du réseau pour l'emploi et la politique conduite par l'État et la nouvelle gouvernance du réseau pour l'emploi est nécessaire pour éviter un fonctionnement en silos.

Au niveau national, les attributions du comité national pour l'emploi le limitent aux missions du réseau pour l'emploi. Au niveau territorial, il importe d'assurer une cohérence entre les leviers dont dispose l'État au travers de ses principaux dispositifs tels que le contrat d'engagement jeune, les aides aux postes aux structures de l'insertion par l'activité économique et aux entreprises adaptées, ou dans une moindre mesure, aux contrats aidés, et les priorités définies par les gouvernances territoriales.

À cet égard, les dernières instructions diffusées par la DGEFP à ses services déconcentrés traduisent une certaine évolution. Par exemple, la circulaire du 4 avril 2025 relative au Fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE) en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail précise l'articulation entre l'action des services de l'État, en l'occurrence les contrats aidés et les aides aux postes en faveur des structures de l'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées, et les priorités définies par les gouvernances territoriales. Elle recommande en 2025 de veiller particulièrement « à piloter et articuler les dispositifs en cohérence avec les stratégies et actions territoriales décidées et mises en œuvre dans les comités territoriaux pour l'emploi, avec une attention particulière portée aux publics jeunes, seniors, en situation de handicap et bénéficiaires des minima sociaux ». Elle indique aussi que le pilotage des dispositifs du Fonds d'inclusion dans l'emploi s'organise dans le cadre des comités territoriaux pour l'emploi.

Cette recherche d'une meilleure cohérence s'accompagne de quelques marges de manœuvre nouvelles sur le plan budgétaire laissée aux services déconcentrés. La circulaire précitée prévoit une plus grande fongibilité entre les crédits alloués à chaque dispositif et ajoute que les services déconcentrés pourront « *soutenir des initiatives territoriales qui ne s'inscriraient pas en tant que telles dans les dispositifs prévus au niveau national mais qui répondent à des priorités territoriales, identifiées en particulier dans le cadre des plans d'action des comités territoriaux pour l'emploi, sous réserve de leur pertinence et de leur impact en termes de maintien, d'accès et de retour à l'emploi des publics cibles* ».

Comme observé précédemment (cf. chapitre II-II), les services déconcentrés de l'État disposaient jusqu'à présent de marges de manœuvre limitées pour financer des actions d'initiative locale susceptibles de compléter les dispositifs nationaux déployés dans les territoires, ce qui pouvait se concevoir dès lors qu'il s'agissait principalement de déployer des dispositifs nationaux en veillant à assurer un égal traitement des bénéficiaires potentiels. Même si la loi pour le plein emploi ne modifie pas fondamentalement ce cadre (les dispositifs mis en œuvre au niveau déconcentré sont les mêmes qu'auparavant), l'élargissement des possibilités offertes aux services déconcentrés pour appuyer les priorités dégagées par les gouvernances territoriales du réseau pour l'emploi, dans le sens des dispositions qui viennent d'être retenues par la DGEFP, apparaît comme une évolution nécessaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi compte parmi ses principaux objectifs le renforcement de la territorialisation de la politique de l'emploi, ce qui a conduit à la création d'un réseau pour l'emploi, dont le positionnement par rapport au service public de l'emploi reste à clarifier, et d'une gouvernance du réseau présente aux niveaux national, régional, départemental et local. La place des collectivités territoriales dans la gouvernance de la politique de l'emploi s'en trouve accrue ; le rôle de France Travail, qui succède à Pôle emploi, s'étend également pour procurer la logistique indispensable au réseau pour l'emploi et développer une culture de relation partenariale avec les collectivités territoriales.

Après leur installation, avec plus ou moins de difficultés, au second semestre 2024 et au premier semestre 2025, ces instances sont en cours d'élaboration de feuilles de route qui ont pour objet d'identifier quelques problèmes à résoudre localement et d'arrêter un plan d'action pour y parvenir. Au plan local, elles s'attachent à traiter quelques freins à l'emploi pour les personnes les plus vulnérables et à améliorer l'appui aux entreprises pour mieux faire coïncider l'offre et la demande ; au plan départemental et surtout régional, ces feuilles de route couvrent un spectre plus large. Cette démarche va dans le bon sens, même si elle ne saurait, à elle seule, résoudre tous les problèmes observés localement.

Cette réforme d'ampleur n'est pas encore à un stade suffisamment avancé pour qu'il soit possible d'en dresser un bilan complet, mais quelques points d'attention pour sa réussite peuvent toutefois être mentionnés : la nécessité pour les acteurs de l'emploi d'adapter progressivement leur organisation à cette nouvelle carte, la coordination des priorités définies par les différentes instances territoriales, l'organisation pratique du cadre de financement et d'évaluation, le risque d'une lourdeur de fonctionnement. Au-delà, il sera nécessaire de s'assurer de la mise en cohérence de la politique nationale de l'emploi conduite par l'État et des objectifs assignés à France Travail par l'État et l'Unédic, avec la nouvelle gouvernance territoriale du réseau pour l'emploi afin d'éviter un fonctionnement en silos.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. mettre fin à la juxtaposition d'un « service public de l'emploi » et d'un « réseau pour l'emploi » (ministère du travail et des solidarités, 2026) ;*
 - 2. établir un schéma d'adaptation progressive de France Travail à la carte des comités locaux pour l'emploi (ministère du travail et des solidarités, France Travail, 2026).*
-

Liste des abréviations

Agepi.....	Aide à la garde d'enfants pour parent isolé
ANCT.....	Agence nationale de cohésion des territoires
ARCE.....	Aide à la reprise et à la création d'entreprise
ARE.....	Allocation d'aide au retour à l'emploi
Aref.....	Allocation de retour à l'emploi formation
ASP.....	Allocation de sécurisation professionnelle
ASS.....	Allocation de solidarité spécifique
BMO.....	Besoin de main d'œuvre
Bop.....	Budgets opérationnels de programme
BRSA.....	Bénéficiaires du revenu de solidarité active
Caf.....	Caisses d'allocations familiales
CALPAE.....	Conventions départementales d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
Carif-Oref.....	Centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation - Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation
CDD.....	Contrat à durée déterminée
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CEJ.....	Contrat d'engagement jeune
Ceser.....	Conseil économique, social et environnemental régional (Auvergne-Rhône-Alpes)
Cinor.....	Communauté intercommunale du nord de La Réunion
CLE.....	Comité local pour l'emploi (expérimentation TZCLD)
CLPE.....	Comité local pour l'emploi
Cnefop.....	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
Codeve.....	Comités de développement de l'emploi
CPER.....	Contrat de plan État-Région
CPRDFOP.....	Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles
Crefop.....	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
Dares.....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des Statistiques
Darp.....	Délégués à l'accompagnement des entreprises et des parcours professionnels
Ddets.....	Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités
Deets.....	Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (La Réunion)
DEFM.....	Demandeurs d'emploi fin de mois
DGEFP.....	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Drees.....	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
Dreets.....	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
Drieets.....	Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Île-de-France)

EBE	Entreprises à but d'emploi
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
FIE	Fonds d'inclusion dans l'emploi
FIT	Fonds d'initiatives territoriales
FT	France Travail
GIP	Groupements d'intérêt public
Iedom	Institut d'émission des départements d'outre-mer
Igas	Inspection générale des affaires sociales
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MRS	Méthode de recrutement par simulation
Neb	Note d'exécution budgétaire (Cour des comptes)
Opco	Opérateur de compétences
ORE	Observatoires régionaux de l'emploi
OTE	Organisation territoriale de l'État
Pap	Projet annuel de performance
PEC	Parcours emploi compétences
Pic	Plan d'investissement dans les compétences
Plie	Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi
POEM	Politiques de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (tableau de bord)
POP	Performance et outils de pilotage (portail)
Pric	Pactes régionaux d'investissement dans les compétences
PRITH	Plan régional d'insertion des travailleurs handicapés
QPV	Quartier de la politique de la ville
RFF	Rémunération de fin de formation
RFFT	Rémunération de formation de France Travail
RSA	Revenu de solidarité active
Sese	Services études, statistiques et évaluation
SIAE	Structures d'insertion par l'activité économique
SPE	Service public de l'emploi
Spel	Service public territorial de l'emploi
SPER	Service public de l'emploi régional
Spro	Service public régional de l'orientation
SRCTP	Service régional de contrôle de la formation et de la politique des titres professionnels
TPE-PME	Petites et moyennes entreprises
TZCLD	Territoire zéro-chômeur de longue durée
VAE	Valorisation des acquis de l'expérience
ZFRR	Zones France ruralités revitalisation
ZFRR+	Zones France ruralités revitalisation renforcées
ZRR	Zones de revitalisation rurale

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de cadre de l'enquête adressée au président de la commission des finances du Sénat	96
Annexe n° 2 : les résultats nationaux de la politique de l'emploi	98
Annexe n° 3 : publications d'analyses et études sur la région Occitanie en 2024	103
Annexe n° 4 : le modèle Opéra	107
Annexe n° 5 : les compétences des collectivités territoriales dans des champs connexes à ceux de l'emploi	108
Annexe n° 6 : analyse des premières feuilles de route des comités locaux pour l'emploi en Occitanie	110
Annexe n° 7 : schéma de simplification des instances territoriales.....	111
Annexe n° 8 : objectifs et indicateurs de la mission Travail, emploi et administration des ministères sociaux et des programmes n° 102 et 103	113

Annexe n° 1 : lettre de cadrage de l'enquête adressée au président de la commission des finances du Sénat

Cour des comptes



Le Premier président

Le 18 AVR. 2025

Monsieur le Président, *Cla. Cour des C.*

Par lettre du 8 janvier 2025, vous m'avez informé de la décision de la commission des finances du Sénat de confier à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, une enquête sur la prise en compte des territoires dans la politique nationale de l'emploi.

En réponse, je vous indique que la Cour est en mesure de réaliser cette enquête, confiée à la 5ème chambre.

À la suite de l'entretien du 19 mars 2025 entre Mme Ghislaine SENÉE, sénatrice des Yvelines, M. Emmanuel CAPUS, sénateur de Maine-et-Loire, et MM. Philippe DUBOSCQ, Olivier CHATELAIN, conseillers maîtres, Richard LEBARON et Stéphane CALVIAC, conseillers référendaires en service extraordinaire, rapporteurs de cette enquête, ainsi que M. Emmanuel SUARD, conseiller maître, contre-rapporteur (remplacé depuis par M. Denis BERTHOMIER, conseiller maître), je vous précise les principaux points que la Cour examinera.

L'enquête portera sur l'adaptation de la politique nationale de l'emploi aux besoins des territoires en vue de contribuer à l'accès à l'emploi, au retour vers l'emploi et à l'insertion des demandeurs, et de pourvoir aux offres des employeurs. Il s'agira d'étudier la façon dont l'État et ses opérateurs, en particulier France Travail, prennent en compte les enjeux propres à chaque territoire dans la conception, le déploiement et l'évaluation des résultats de cette politique.

L'enquête examinera comment les besoins spécifiques de chaque territoire sont mesurés et les objectifs définis. Elle appréciera si ceux-ci sont pris en compte de manière suffisamment différenciée dans l'allocation des moyens par l'État et si des marges de manœuvre sont laissées aux responsables locaux. La gouvernance de la politique nationale de l'emploi aux niveaux régional, départemental et local sera analysée, de même que l'échelon territorial pertinent pour la mise en œuvre des différentes mesures.

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

L'enquête s'attachera à apprécier si les indicateurs de résultats de la politique nationale de l'emploi sont pertinents, si les effets de cette politique sur les territoires donnent lieu à des évaluations et si des enseignements peuvent en être tirés.

L'enquête n'a pas pour objet d'apprécier les actions propres conduites par les collectivités territoriales dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour autant, la coordination des acteurs (État, collectivités territoriales, France Travail, acteurs privés) aux différents échelons en constituera un aspect important, de même que la mise en œuvre, en cours, de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, en particulier la constitution autour de France Travail du réseau pour l'emploi et la création des comités pour l'emploi.

Conformément aux souhaits exprimés par la sénatrice SENÉE et le sénateur CAPUS, une attention particulière sera accordée à la prise en compte des territoires les plus éloignés des métropoles. Les spécificités des territoires ultramarins seront également examinées.

Il a été convenu que la Cour remettra au Sénat son rapport définitif au mois de novembre 2025. L'enquête contribuera par ailleurs, sous la forme d'un chapitre, au rapport public annuel de la Cour publié au 1er trimestre 2026 qui sera consacré à l'action publique en faveur de la cohésion et de l'attractivité des territoires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : les résultats nationaux de la politique de l'emploi

La politique nationale de l'emploi est définie par le Gouvernement et déclinée dans les lois de finances par les Pap de la mission *Travail et emploi*. La mission affiche deux objectifs et indicateurs « les plus représentatifs de la mission » dont le premier est de « Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle » ; il est mesuré par un indicateur des « Taux d'emploi en France et dans l'Union européenne par tranches d'âge ».

La politique nationale de l'emploi est financée et mise en œuvre au travers de deux programmes budgétaires : le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* qui précise l'objectif de retour à l'emploi « *en direction des territoires les plus en difficulté* ». Elle s'appuie aussi sur le programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, avec le plan d'investissement dans les compétences (Pic).

La convention tripartite État-Unedic-France Travail est guidée par des indicateurs dont certains sont communs avec les indicateurs de performances de la loi de finances.

Les indicateurs de performances budgétaires de la mission montrent une amélioration du taux d'emploi dans toutes les catégories d'âge

Le projet annuel de performance (Pap) de la mission *Travail et emploi* met en avant les objectifs de « *plein emploi* », dans le champ de ce présent contrôle, et de « *l'amélioration des conditions de travail* »¹³², qui n'en est pas l'objet.

Le succès de la quête du plein emploi devrait se mesurer, selon le Pap, grâce à l'indicateur du « *Taux d'emploi en France et dans l'Union européenne par tranches d'âge* ». Le compte rendu dans le rapport annuel de performances (cf. tableau ci-dessous) ne comporte que le taux national, malgré son titre à double entrée.

Tableau n° 6 : taux d'emploi en France et dans l'Union européenne par tranche d'âge

	2022 réalisation	2023 réalisation	2024 cible	2024 réalisation	Atteinte de la cible	2025 cible
Taux d'emploi au sein des 15-24 ans	34,9 %	35,2 %	Non déterminé	34,6 %	Donnée non renseignée	Non déterminé
Taux d'emploi au sein des 25-54 ans	82,7 %	82,7 %	Non déterminé	83 %	Donnée non renseignée	Non déterminé
Taux d'emploi au sein des 55-64 ans	56,9 %	58,4 %	Non déterminé	60,4 %	Donnée non renseignée	Non déterminé

Source : Eurostat (extraction du 17 mars 2025)

Note : en 2024, 69 % des personnes de 15 à 64 ans occupent un emploi en France. Ce taux est de 70,8 % dans l'ensemble de l'Union européenne à 27 pays.

Champ : personnes de 15 à 64 ans vivant dans un logement ordinaire.

¹³² Pap 2024 de la mission *Travail et emploi* : « L'année 2024 sera tournée vers la poursuite de l'objectif du plein emploi. Elle verra le déploiement de France Travail, la poursuite des mesures déployées dans le champ de l'emploi et de la formation des jeunes, et l'objectif d'amélioration des conditions de travail et de la santé au travail. ».

Le site Eurostat ([Statistics | Eurostat](#)) a servi de source à cet indicateur et permet d'obtenir les informations nécessaires à sa compréhension. Ainsi, au cours de la période 2017-2024, le taux d'emploi s'est amélioré pour l'ensemble de la population, chaque année sauf en 2020. En sept ans, il est passé de 65,8 % à 69 %. Mais la comparaison avec le taux d'emploi de l'UE montre que la France a obtenu des performances légèrement inférieures, et qu'elle reste toujours en-dessous de la moyenne européenne.

Tableau n° 7 : taux d'emploi en France et dans l'UE

15-64 ans	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
UE à 27 en %	66,4	67,3	68,1	67,1	68,3	69,8	70,4	70,8
France en %	65,6	66,1	66,4	66,1	67,2	68,1	68,4	69,0
France / base 100 en 2017		100,8	101,2	100,8	102,4	103,8	104,3	105,2
Ratio France / UE	0,99	0,98	0,98	0,99	0,98	0,98	0,97	0,97

Source : extraction des données Eurostat – traitement Cour des comptes

Dans les trois catégories d'âge mises en avant dans les documents budgétaires¹³³, les meilleures progressions sont constatées d'abord chez les jeunes (15-24 ans) puis chez les plus anciens (55-64 ans) :

- Pour les 15-24 ans, le taux d'emploi s'est maintenu aux environs de 30 % entre 2017 et 2020 ; il s'est ensuite élevé à plus de 35 % dès 2023. L'amélioration relative à la moyenne de l'UE est également sensible, car les jeunes français ont désormais un taux d'emploi équivalent à celui de l'UE. La remontée est acquise depuis 2021
- Entre 25 et 54 ans, la progression est plus lente et plus régulière, de 80,6 % à 83 % sur la période. Le taux d'emploi est toujours supérieur à celui de l'UE, mais l'écart positif se réduit à un demi-point depuis 2022.
- Le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé chaque année, de 52,6 % à 60,4 % sur la période. Il reste cependant toujours inférieur à celui de l'UE et l'écart s'est accru pour se stabiliser à environ 5 points depuis 2021.

¹³³ Ces bornes d'âge ne sont pas les mêmes que dans le tableau de bord de l'économie nationale pour la population de plus de 50 ans : https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/details/50_MTS/51_EPA/51C_Figure3

Tableau n° 8 : taux d'emploi en France et dans l'UE par tranches d'âge

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
De 15 à 24 ans								
UE à 27 en %	32,2	33,0	33,5	31,5	32,7	34,7	35,2	35,0
France en %	29,2	30,2	30,1	28,9	32,2	34,9	35,2	34,6
France / base 100 en 2017		103,4	103,1	99,	110,3	119,5	120,5	118,5
Ratio France / UE	0,91	0,92	0,90	0,92	0,98	1,01	1,00	0,99
De 25 à 54 ans								
UE à 27 en %	78,6	79,5	80,2	79,1	80,4	81,7	82,2	82,5
France en %	80,6	81,1	81,4	81,3	82,1	82,7	82,7	83,0
France / base 100 en 2017		100,6	101,	100,9	101,9	102,6	102,6	103,
Ratio France / UE	1,03	1,02	1,01	1,03	1,02	1,01	1,01	1,01
De 55 à 64 ans								
UE à 27 en %	55,5	57,3	58,6	59,0	60,4	62,3	63,9	65,2
France en %	52,6	53,6	54,5	55,2	55,9	56,9	58,4	60,4
France / base 100 en 2017		101,9	103,6	104,9	106,3	108,2	111,0	114,8
Ratio France / UE	0,95	0,94	0,93	0,94	0,93	0,91	0,91	0,93

Source : extraction des données Eurostat – traitement Cour des comptes indiquez la source

Les indicateurs du programme 102

Alors que l'objectif stratégique de la mission a une visée économique en poursuivant l'augmentation du taux d'emploi¹³⁴, le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* qui s'attache à l'efficacité et à la qualité des prestations en direction des publics cibles : les demandeurs d'emploi et les employeurs à la recherche de salariés. Les indicateurs du programme 102 pour les projets annuels de performances 2024 et 2025 sont les suivants :

- Objectif 1 : Favoriser l'accès et le retour à l'emploi
 - Indicateur 1.1 : Nombre de retours à l'emploi
 - Indicateur 1.2 : Taux de retour à l'emploi de tous les publics
- Objectif 2 : Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par Pôle emploi
 - Indicateur 2.1 : Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi
 - Indicateur 2.2 : Taux de satisfaction des services rendus par Pôle Emploi aux usagers
 - Indicateur 2.3 : Part des offres d'emploi pourvues

¹³⁴ C'est-à-dire le taux de « personnes de 15 à 64 ans vivant en logement ordinaire » ayant un emploi, selon le PAP.

- Objectif 3 : Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées du marché du travail
 - Indicateur 3.1 : Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé
 - Indicateur 3.2 : Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique
 - Indicateur 3.3 : Taux de retour à l'emploi des travailleurs handicapés
 - Indicateur 3.4 : Taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement
 - Indicateur 3.5 : Part des travailleurs handicapés éligibles aux aides dans les entreprises adaptées hors expérimentation sortis en emploi durable

La Cour a déjà critiqué dans ses *Notes d'exécution budgétaire* (Neb) les indicateurs de la mission Travail et emploi. Dans sa dernière Neb *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Travail et emploi*, Avril 2025, p. 46, elle rappelait :

« La principale limite, déjà mentionnée par la Cour des comptes lors de l'exercice 2023, demeure l'absence systématique de prévision comme de cible pour les indicateurs liés au nombre de retours à l'emploi, qui nuit considérablement à l'évaluation des différents dispositifs. Il en est de même dans le PLF 2024, posant ainsi la question de l'utilité de ces indicateurs dépourvus de cibles et de prévisions systématiques. La DGEFP indique à la Cour que des indicateurs complétés, réalisés notamment par France Travail, seront intégrés au rapport annuel de performance pour l'année 2025 et qu'une revue des indicateurs associant France Travail et la DGEFP est prévue (comme la DGEFP l'indique depuis quatre ans, sans que cette revue ait eu lieu à ce stade). »

La persistance de cette maquette est expliquée ainsi : *« La maquette de performance du programme 102 n'a pas évolué en 2024, la DGEFP précisant que, la rédaction du Pap 2024 s'étant faite en parallèle de la définition des contours de la loi plein emploi, les indicateurs portant sur le périmètre de France Travail ont été conservés. La mise en place de nouveaux indicateurs de performance est ainsi reportée à 2025, en lien avec la convention tripartite État - France Travail - Unedic. ».*

**Tableau n° 9 : comparaison des indicateurs des deux dernières conventions tripartites
État – Unedic – France Travail**

Convention 2019-2022	P102 en 2024 et 2025 (*)	Convention 2024-2027
Nombre de retours à l'emploi	Indicateur 1.1 : Nombre de retours à l'emploi	
	Indicateur 1.2 : Taux de retour à l'emploi de tous les publics	Taux d'accès à l'emploi
	Indicateur 3.1 : Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé Indicateur 3.2 : Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique Indicateur 3.3 : Taux de retour à l'emploi des travailleurs handicapés Indicateur 3.4 : Taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement	Taux d'accès à l'emploi par catégorie de public
Nombre de retours à l'emploi durable		Taux d'accès, de situation, en emploi durable
Nombre de demandeurs d'emploi de longue durée		Nombre de demandeurs d'emploi de longue durée
Taux d'accès à l'emploi six mois après une formation	Indicateur 2.1 : Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi	Taux d'accès à l'emploi six mois après formation
Délai d'entrée en formation		Rapidité de démarrage des actions d'accompagnement (y.c. formation)
Taux de recrutement pour les offres d'emploi avec service délivrés aux entreprises	Indicateur 2.3 : Part des offres d'emploi pourvues	Taux de pourvoi des offres déposées à FT
Délai de recrutement pour les offres d'emploi déposées auprès de FT		Délai de pourvoi des offres déposées à FT

* Le P102 contient également un indicateur 2.2 : Taux de satisfaction des services rendus par France Travail aux usagers, qui se retrouve dans les conventions mais qui n'est pas limité à l'accompagnement vers l'emploi.

Source : conventions tripartites et Pap du P102

Les conventions tripartites État – Unedic – France Travail

La Convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi 2019-2022 définit des indicateurs dans cinq thèmes, dont l'indemnisation qui ne relève pas du présent contrôle (cf. schéma *infra*) ; cette convention a été prolongée en 2023. La convention tripartite suivante couvre les années 2024 à 2027. Sa liste d'indicateur (cf. schéma suivant *infra*) est étoffée, distinguant des « indicateurs stratégiques », comparables à ceux de la période précédente, et des « indicateurs d'éclairage » qui montrent les points d'attention.

La convention tripartite 2024-2027 introduit de nouveaux indicateurs, par exemple la part des entreprises ayant recours à FT.

Les indicateurs sont parfois identiques à ceux des projets annuels de performances du P102.

Annexe n° 3 : publications d'analyses et études sur la région Occitanie en 2024

Tableau n° 10 : Observatoire régional de l'emploi – France Travail

Titre	Objet	Périodicité	Pages
France Travail	Publications de l'observatoire, thèmes de contexte économique		
<u>DIAG'FLASH</u> Région	Analyser la dynamique du marché du travail régional à travers les évolutions des offres et de la demande d'emploi	Trimestre	6
<u>Présentation des territoires</u> Région	État des lieux des principales caractéristiques du territoire par le biais de différentes problématiques : démographie, économie, emploi, marché du travail	5 en 2024	33
Présentation des territoires, département	Même présentation pour chacun des 13 départements		13 x 33
Présentation des territoires, bassin d'emploi	Même présentation pour chacun des 44 bassins d'emploi		44 x 32
<u>Diagnostic territorial, publication structurelle</u> Région	Diagnostics territoriaux déclinés sur les 13 départements et 44 bassins d'emploi de la région Occitanie. Elle vous apporte des repères clés et des éléments d'analyse sur l'emploi, les recrutements, les difficultés à recruter ou être recruté.	Irrégulier	0 en 2024 mais 28 en 2023
Diagnostic territorial, publication structurelle, département	Même présentation pour chacun des 13 départements		13 x 26
Diagnostic territorial, publication structurelle, bassin d'emploi	Même présentation pour chacun des 44 bassins d'emploi		44 x 26
<u>Conjoncture - Support de présentation</u> Région	Approche conjoncturelle de la situation du marché du travail. Elle reprend les tendances sur les dernières années pour l'emploi salarié par grand secteur, l'offre et la demande d'emploi ainsi que le taux de chômage. Elle donne également des indications sur la situation des entreprises à travers les créations et les défaillances et revient sur les notions de durée de chômage et de reprises d'emploi.	Trimestre	7
Conjoncture - Support de présentation Département	Même présentation pour chacun des 13 départements		13x7
<u>L'emploi salarié annuel - Fiche synthétique</u> - Région	Principales caractéristiques de l'emploi salarié ; diagnostic de l'emploi sur les dernières années et apprécient le niveau géographique étudié en fonction de la structure et de la vitalité des différents secteurs d'activité qui le composent.	Année	2
L'emploi salarié annuel - Fiche	Même présentation pour chacun des 13 départements		13x2

Titre	Objet	Périodicité	Pages
synthétique – département			
L'emploi salarié annuel - Fiche synthétique – bassin d'emploi	Même présentation pour chacun des 44 bassins d'emploi		44x2
<u>Les métiers du...</u> Région	La collection « Éclairages et synthèses - Focus sur les métiers en Occitanie », rassemble des informations clés sur le marché du travail par métier ou domaine professionnel. 24 fiches pour 24 focus métiers	Année	24 x 5
<u>Le marché du travail - Publication trimestrielle</u> Région	Réalisée conjointement par la Dreets et France Travail, cette publication permet d'appréhender les évolutions les plus récentes sur la demande d'emploi de la région. Elle décrit notamment la situation des différentes catégories de demandeurs d'emploi	Trimestre	7
<u>Bénéficiaires d'une allocation</u> Région	Ce tableau recense, en fin de mois, le nombre d'allocataires indemnisés par France Travail.	Trimestre	2
<u>Les demandeurs d'emploi jeunes</u>	Ce tableau décrit les caractéristiques des demandeurs d'emploi de moins de vingt-six ans.	Trimestre	2
<u>Les demandeurs d'emploi seniors</u> Région	Ce tableau décrit les caractéristiques des demandeurs d'emploi de plus de cinquante ans.	Trimestre	2
<u>Les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'obligation d'emploi</u> Région	Ce tableau décrit les caractéristiques des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi.	Trimestre	2
<u>Les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an</u> Région	Ce tableau décrit les caractéristiques des demandeurs d'emploi inscrits à France Travail depuis plus d'un an (de longue durée DELD	Trimestre	2
<u>Les demandeurs d'emploi bénéficiant du revenu de solidarité active</u> Région	Ce tableau décrit les caractéristiques des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA.	Trimestre	2
<u>Les demandeurs d'emploi cadres</u> Région	Ce tableau décrit les caractéristiques des demandeurs d'emploi cadres et agents de maîtrise.	Trimestre	2
<u>Les demandeurs d'emploi femmes</u> Région	Ce tableau décrit les caractéristiques des demandeurs d'emploi femmes.	Trimestre	2

Titre	Objet	Périodicité	Pages
<u>Le marché du travail des territoires</u> Région	Cette collection décrit les caractéristiques de l'offre et la demande d'emploi déclinée selon des niveaux géographiques standards : région, départements et bassins d'emploi. Trois pages décrivent les principales caractéristiques des demandeurs d'emploi. Deux autres pages apportent également un éclairage sur la nature des offres d'emploi et les métiers recherchés par les entreprises.	Trimestre	5
<u>Les demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise</u> Région	Ce tableau décrit les caractéristiques des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise.	Trimestre	2
<u>Bilan du Marché du Travail</u> Région	Réalisée conjointement par la Dreets et France Travail, cette publication permet d'appréhender les principales évolutions du fonctionnement du marché du travail régional et les caractéristiques de ces composantes essentielles que sont la demande et l'offre d'emploi. Elle reprend également les principaux dispositifs d'intervention de l'État en faveur du marché du travail (contrats aidés, alternance, chômage partiel).	Année	16
<u>Bilan du marché du travail - Chiffres clés</u> Région	Cette infographie met en évidence les principaux résultats du bilan annuel du marché du travail, publication réalisée conjointement par la Dreets et France Travail.	Année	1
<u>Les métiers en tension</u> Région	France Travail et la Dares ont élaboré un dispositif de mesure des tensions sur le marché du travail. Cette approche se fonde sur un indicateur composite de tension et six indicateurs complémentaires, permettant chacun d'éclairer les facteurs à l'origine des tensions et d'identifier la pluralité des situations selon les métiers et les territoires. Cette étude dresse ainsi un portrait des tensions régionales mais également au niveau des départements et des bassins d'emploi.	Année	7
<u>Les métiers en tension dans l'agriculture</u> Région Au total 14 filières	- ANNÉE 2024 Occitanie - Date de publication : 26/01/2024 France Travail et la Dares ont élaboré un dispositif de mesure des tensions sur le marché du travail. Cette approche se fonde sur un indicateur composite de tension et six indicateurs complémentaires, permettant chacun d'éclairer les facteurs à l'origine des tensions et d'identifier la pluralité des situations selon les métiers et les territoires. Cette étude dresse ainsi un portrait des tensions régionales au niveau famille de métiers.	Irrégulier	14 x 4
<u>Études complémentaires</u> Région	Périodicité et thèmes variables, par ex. : Demandeurs d'emploi en QPV ; La mobilité des demandeurs d'emploi ; Etc.	Irrégulier	0 en 2024

Titre	Objet	Périodicité	Pages
France Travail	<u>Thèmes recrutements et reprises d'emploi</u>		
<u>Les besoins en main-d'œuvre - Publication BMO Région</u>	Les besoins en main-d'œuvre - Publication BMO - ANNÉE 2024 Occitanie - Date de publication : 25/04/2024 Chaque fin d'année, France Travail sollicite les entreprises de la région dans le but de connaître leurs besoins en main d'œuvre pour l'année à venir. Les établissements ont été interrogés afin de connaître les métiers recherchés dans les différents bassins d'emploi de la région et de caractériser les difficultés ou la saisonnalité de certains projets de recrutement. Cette publication synthétise les principaux résultats pour la région.	Année	6
Les besoins en main-d'œuvre - Publication locale département	Cette collection décline les résultats de l'enquête sur les besoins en main-d'œuvre des entreprises selon les différents départements et bassins d'emploi de la région	Année	6
<u>Les reprises d'emploi : suivi trimestriel Région</u>	- 3ÈME TRIMESTRE 2024 Occitanie - Date de publication : 22/01/2025 Ce document permet de mettre en évidence les reprises d'emploi au cours du mois des demandeurs d'emploi inscrits le mois précédent. Les types de reprises d'emploi, les publics concernés ainsi que les familles de métiers sont autant de thèmes analysés dans ce support de présentation afin de mieux connaître les reprises d'emploi de la région.	Trimestre	12

Source : *Observatoire de France Travail Occitanie* (<https://www.observatoire-emploi-occitanie.fr/>)

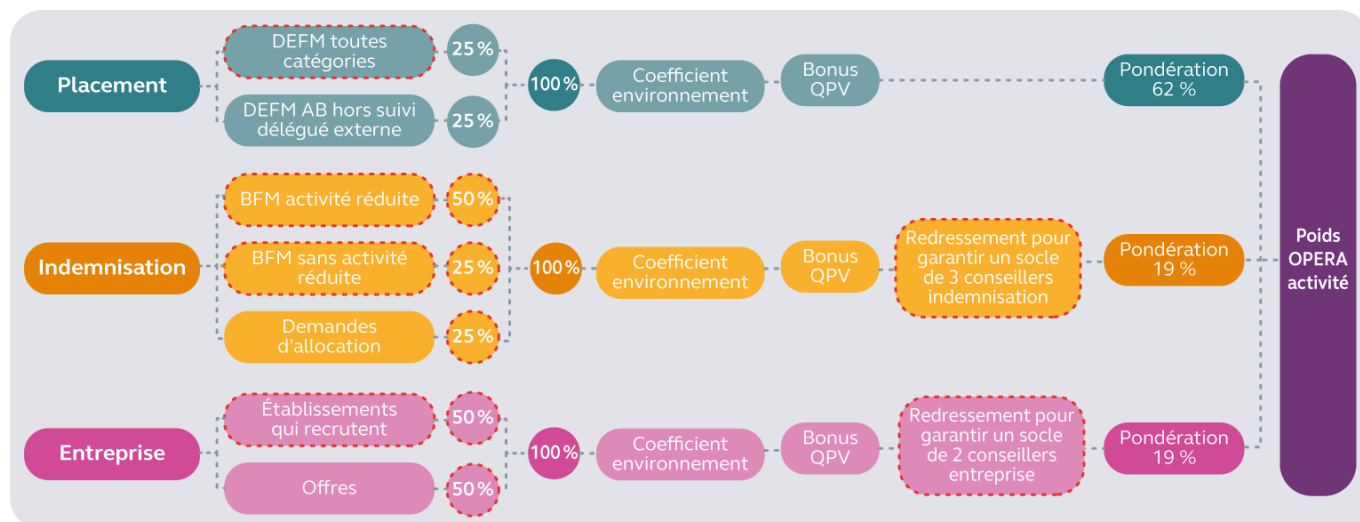
Tableau n° 11 : publications de la Dreets Occitanie (Sese) en 2024

Titre	Périodicité	Pages
<u>L'apprentissage en Occitanie - nombre d'entrées triplé en cinq ans</u>	Étude	7
<u>Note de conjoncture dans la région Occitanie</u>	Trimestre	10
<u>Demande d'emploi en Occitanie</u>	Trimestre	7
Demande d'emploi en Occitanie par département	Trimestre	26
<u>L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés en 2022</u>	Étude	5
<u>Les chiffres clés Occitanie - édition 2024</u>	Année	100
<u>Bilan du marché du travail 2023</u>	Année	16
<u>Un Atlas de l'industrie en Occitanie : comprendre et valoriser le tissu industriel régional</u>	Année	74

Source : DARES et <https://occitanie.Dreets.gouv.fr/Conjoncture>

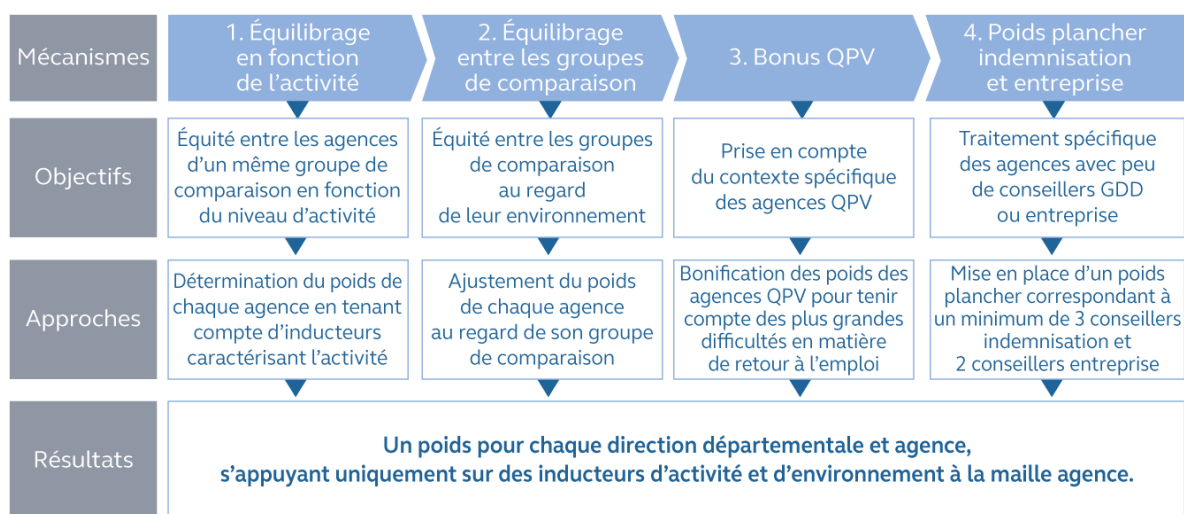
Annexe n° 4 : le modèle Opéra

Schéma n° 2 : les différentes étapes du modèle Opéra



Source : France Travail

Schéma n° 3 : les « inducteurs » du modèle Opéra



Source : France Travail

Annexe n° 5 : les compétences des collectivités territoriales dans des champs connexes à ceux de l'emploi

Les régions possèdent une compétence de droit commun dans trois champs déterminants pour la réussite de la politique nationale de l'emploi : la formation professionnelle, l'orientation et le développement économique. Ces compétences ont été redéfinies dans les années 2010, notamment à la suite des dispositions des lois du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale, de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) du 7 août 2015 et de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Les régions sont chargées de la politique régionale d'accès à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Elles organisent et financent à ce titre le « *service public régional de la formation professionnelle* » (articles R. 6121-9 à D. 6121-11 du code du travail) ainsi que, dans le domaine de l'orientation, le « *service public régional de l'orientation tout au long de la vie professionnelle* » (article L. 214-12 du code de l'éducation et article L. 6111-3 du code du travail). Elles élaborent dans ce cadre un document stratégique pluriannuel, le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) et adoptent la carte régionale des formations professionnelles initiales, hors apprentissage.

Par ailleurs, le rôle des régions en matière de développement économique a été précisé par la loi NOTRe (article L. 4221-1 du code des collectivités territoriales) selon laquelle elles ont compétence « *pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ». Cette compétence est essentielle s'agissant du développement de l'emploi, les deux étant intimement liés : le développement économique d'un territoire favorise l'emploi mais il est aussi tributaire de la capacité des entreprises à trouver des salariés bien formés.

Enfin, la mobilité géographique constituant un frein important à l'accès à l'emploi, notamment pour ceux qui en sont le plus éloigné, comme observé précédemment par la Cour dans une région comme les Hauts-de-France¹³⁵, la compétence de la région en matière de transports, en tant qu'autorité organisatrice de l'intégralité de la mobilité interurbaine, est complémentaire à la politique de l'emploi.

¹³⁵ Mobilité et accès à l'emploi dans les Hauts-de-France : une illustration des enjeux nationaux | Cour des comptes, 2021.

Les départements sont chargés des politiques d'insertion, à destination des allocataires du revenu de solidarité active (article L. 115-2 du code d'action sociale et des familles), mais aussi « pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes » (article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales). Le rapprochement des thématiques de l'insertion et de l'emploi, notamment dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté d'octobre 2018 ou dans le cadre de la loi pour le plein emploi, fait des départements un acteur important pour la politique nationale de l'emploi, notamment en raison de l'accompagnement rénové des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) prévu par cette dernière loi.

Enfin, la compétence générale des communes, notamment en matière d'urbanisme, de logement, d'environnement, ou des intercommunalités, notamment les établissements publics de coopération intercommunales (EPCI), vient à l'appui de la politique nationale de l'emploi, soit pour concourir à son développement, soit pour assurer le repérage des personnes éloignées de l'emploi et tenter de lever les freins à leur accès à un travail (logement, santé, garde d'enfant, mobilité, etc.).

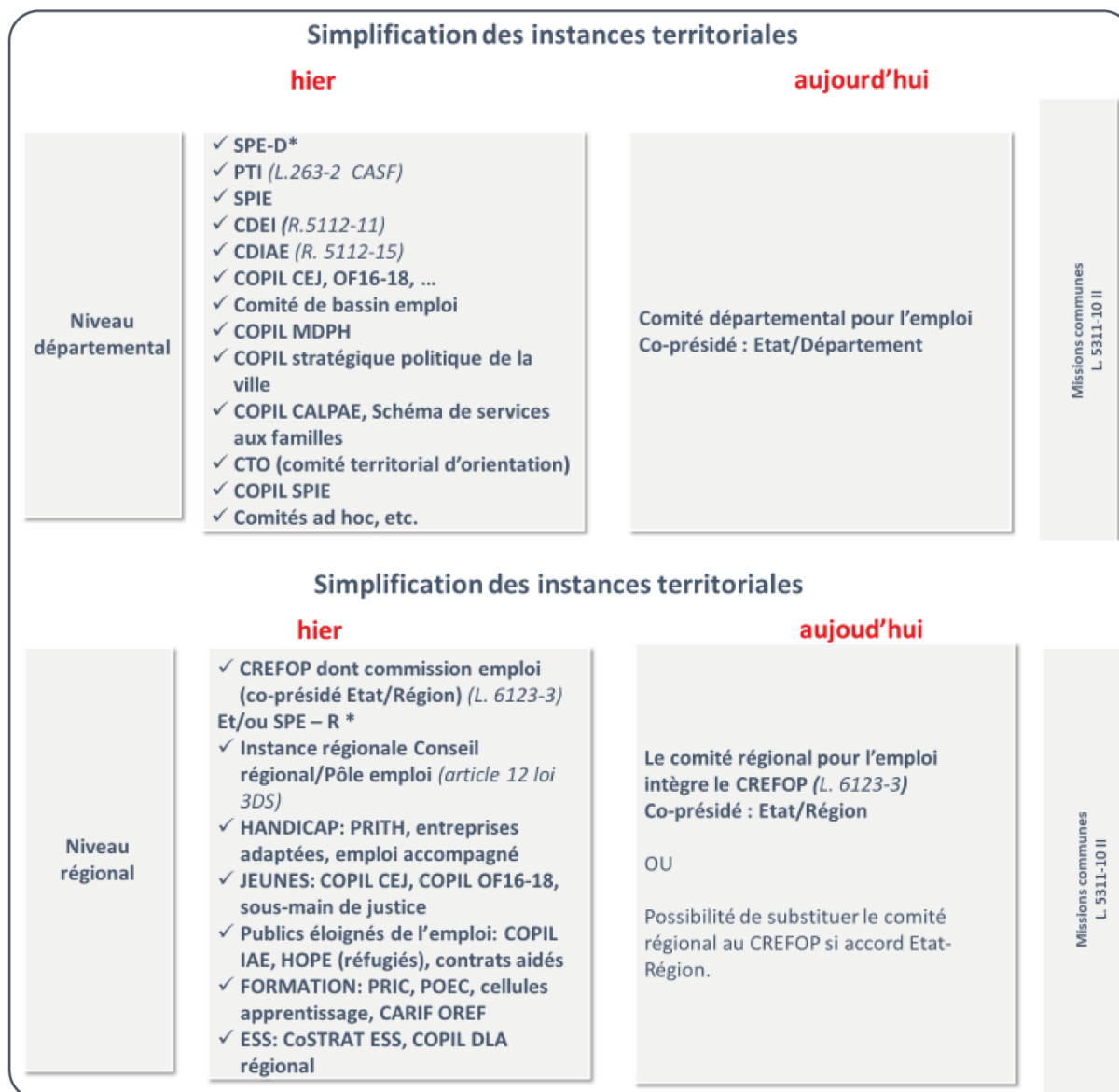
Annexe n° 6 : analyse des premières feuilles de route des comités locaux pour l'emploi en Occitanie

Feuilles de route CLPE - Priorités identifiées au 13/05		
 Enjeu Parcours et Publics		Favoriser l'accès, le maintien dans l'emploi et l'inclusion durable de publics cibles Publics cibles : seniors (2 CLPE) - jeunes (2 CLPE) - BRSA (2 CLPE) - familles monoparentales (2 CLPE) - habitant des QPV (3 CLPE) - personnes sans qualification (1 CLPE) - étrangers primo arrivants (1 CLPE) - PSH (1 CLPE) - Travailleurs indépendants précaires (2 CLPE) Exemple d'action : ● Mise en place de dispositifs de lutte contre l'exclusion numérique et de parcours d'accompagnement personnalisé pour les demandeurs d'emploi seniors
		Développer des parcours d'insertion professionnelle Construire, déployer et fluidifier des parcours d'insertion professionnelle pour les publics en réponse aux besoins des employeurs du territoire (1 CLPE) Exemple d'action : Créer un parcours d'accompagnement progressif pour la réussite du projet d'insertion des familles monoparentales et des publics éloignés de l'emploi
		Proposer une offre de services traitant de la levée des freins Freins identifiés : mobilité (14 CLPE) - logement (5 CLPE) - santé mentale (2 CLPE) - l'illectronisme (2 CLPE) Exemples d'action : ● Mise en place de dispositifs spécifiques pour améliorer la mobilité des jeunes vers les zones d'emploi ● Ateliers de formation numérique pour publics éloignés (utilisation du numérique pour la recherche d'emploi, rédaction de CV en ligne, messagerie).

Feuille de route CLPE - Priorités identifiées au 06/06/25		
 Enjeu Emploi / Recrutement / Compétences		Renforcer les actions d'orientation et d'attractivité sur les secteurs et métiers connaissant des tensions de recrutement Secteurs ciblés : industrie (13 CLPE) - Santé, social, médico social (9 CLPE) - HCR (7 CLPE) - Transport et logistique (2 CLPE) - Construction BTP (2 CLPE) - Commerce (1 CLPE) - Agriculture (1 CLPE)
		Anticiper les besoins en recrutement et développer des actions en soutien de l'emploi saisonnier (agriculture et tourisme) Renforcer la mobilisation des publics autour des métiers saisonniers - Favoriser une meilleure complémentarité entre les emplois saisonniers et d'autres secteurs - Anticiper les besoins en hébergement des saisonniers - Développer des formations spécifiques (13 CLPE)
		Soutenir les TPE-PME dans leurs besoins RH (Assurer le déploiement des équipes de proximité sol) Soutenir les TPE-PME dans leurs recrutements et la fidélisation de leurs salariés - Promouvoir un guichet unique pour les entreprises et institutions - Anticiper les besoins futures (Tous les CLPE)
		Développer une offre de formation territorialisée et accessible Adapter l'offre de formation aux besoins des bassins d'emploi (12 CLPE) Favoriser l'accès à la formation pour les publics sans qualification ou éloignés de l'emploi (11 CLPE) Intégrer des compétences émergentes : transition écologique, numérique, économie bleue (7 CLPE)

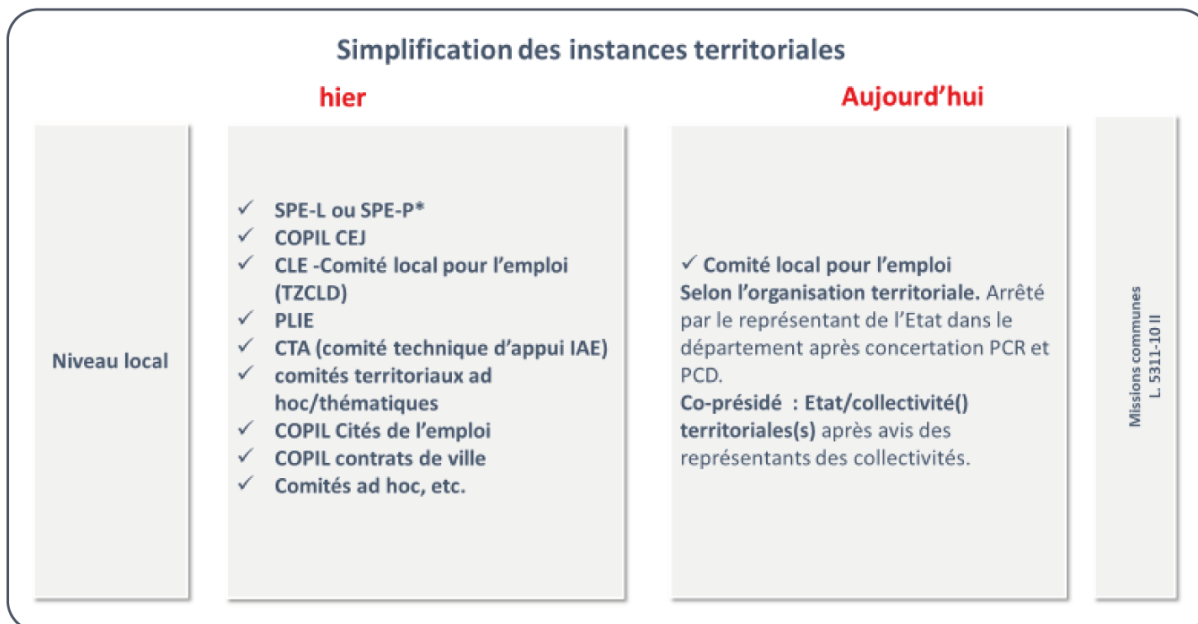
Source : Dreets Occitanie (mai 2025)

Annexe n° 7 : schéma de simplification des instances territoriales



Source : DGEFP

* Instruction du gouvernement du 14 juillet 2014 relative au rôle et à l'organisation du SPE dans les territoires (SPE-R, SPE-D, SPE-P) et instruction DGEFP du 14 octobre 2016 relative à la mise en œuvre de la loi NOTRe (articles 6 et 7).



Source : DGEFP

* Instruction du gouvernement du 14 juillet 2014 relative au rôle et à l'organisation du SPE dans les territoires (SPE-R, SPE-D, SPE-P) et instruction DGEFP du 14 octobre 2016 relative à la mise en œuvre de la loi NOTRe (articles 6 et 7).

Annexe n° 8 : objectifs et indicateurs de la mission Travail, emploi et administration des ministères sociaux et des programmes n° 102 et 103

Mission Travail, emploi et administration des ministères sociaux

- **Objectif n° 1** : Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle
 - Indicateur n° 1.1 : Taux d'emploi en France et dans l'Union européenne par tranches d'âge
- **Objectif n° 2** : Dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social
 - Indicateur n° 2.1 : Part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective dans l'enquête annuelle "dialogue social"

Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »

- **Objectif n° 1** : Favoriser l'accès et le retour à l'emploi
 - Indicateur n° 1.1 : Nombre de retours à l'emploi
 - Indicateur n° 1.2 : Taux de retour à l'emploi de tous les publics
- **Objectif n° 2** : Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par France Travail
 - Indicateur n° 2.1 : Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation prescrite par France Travail
 - Indicateur n° 2.2 : Taux de satisfaction des services rendus par France Travail aux usagers
 - Indicateur n° 2.3 : Part des offres d'emploi pourvues
- **Objectif n° 3** : Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées du marché du travail
 - Indicateur n° 3.1 : Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé
 - Indicateur n° 3.2 : Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique
 - Indicateur n° 3.3 : Taux de retour à l'emploi des travailleurs handicapés
 - Indicateur n° 3.4 : Taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement
 - Indicateur n° 3.5 : Part des travailleurs handicapés éligibles aux aides dans les entreprises adaptées et dans les entreprises adaptées de travail temporaire sortis en emploi durable

Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi

- **Objectif n°1** : Assurer l'effectivité du contrôle de la formation professionnelle (objectif transversal)
 - Indicateur n° 1.1 : Part des contrôles engagés parmi les organismes actifs en formation professionnelle
- **Objectif n°2** : Sécuriser l'emploi par l'anticipation des mutations économiques
 - Indicateur n° 2.1 : Nombre d'accords d'engagements pour le développement de l'emploi et des compétences (EDEC) en cours
 - Indicateur n° 2.2 : Part des entreprises de moins de 50 salariés parmi celles ayant eu recours à l'activité partielle et à l'activité partielle de longue durée
 - Indicateur n° 2.3 : Nombre d'actions de formation avec accord de prise en charge au titre du FNE-Formation
- **Objectif n°3** : Faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance
 - Indicateur n° 3.1 : Contrats d'apprentissage conclus au 31 décembre de l'année considérée
 - Indicateur n° 3.2 : Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage
 - Indicateur n° 3.3 : Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation
- **Objectif n°4** : Édifier une société de compétences : contribution du Programme d'investissements dans les compétences (Pic)
 - Indicateur n° 4.1 : Part des personnes en recherche d'emploi bénéficiaires de la formation professionnelle
 - Indicateur n° 4.2 : Taux de formation certifiante
 - Indicateur n° 4.3 : Taux de sorties positives 6 mois après la fin de la formation
- **Objectif n°5** : Favoriser l'accès à l'emploi des résidents dans les quartiers prioritaires
 - Indicateur n° 5.1 : Nombre d'emplois francs signés au 31 décembre de l'année considérée