

## FICHES CONOURS

### DROIT DU TRAVAIL ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

#### Mesurer le chômage

Juin 2025



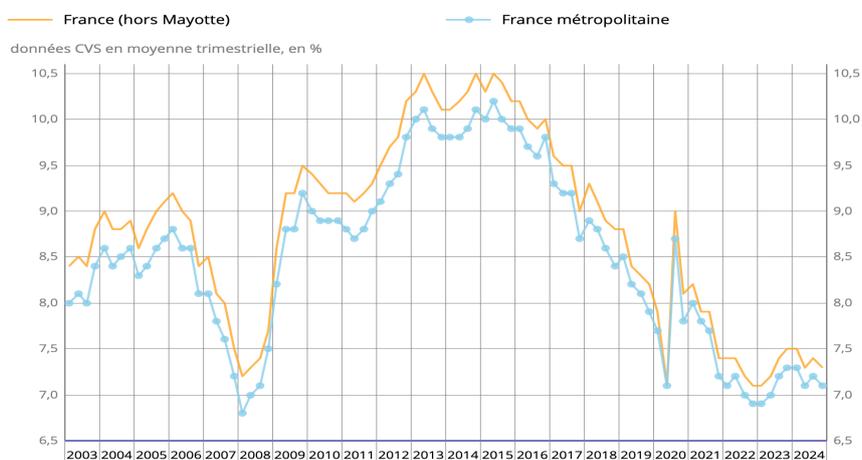
La place de grève à Paris

#### Définition et données

- Au sens du Bureau international du travail (BIT), les demandeurs d'emploi sont des personnes de 15 ans et plus, qui ne sont pas actives occupées selon la définition du BIT (c'est-à-dire qui n'ont pas travaillé du tout, même une heure, pendant une semaine de référence, en général celle qui précède l'enquête), qui sont disponibles pour prendre un emploi dans les 15 jours et qui ont fait un acte de recherche d'emploi dans le mois précédent. Cette définition est appliquée par l'Insee qui conduit auprès des ménages l'enquête emploi qui lui permet de mesurer le chômage en France et son évolution. Cette définition est la seule à être officielle et à permettre des comparaisons internationales.

Au dernier trimestre 2024, sur le fondement de cette définition, l'Insee décompte 2 291 000 chômeurs, soit 7,3 % de la population active, avec une quasi-stabilité par rapport au trimestre précédent (7,4 %) comme à la moyenne annuelle de l'année précédente 2023 (7,4 %), mais avec une forte évolution depuis 15 ans.

#### Évolution du chômage au sens du BIT

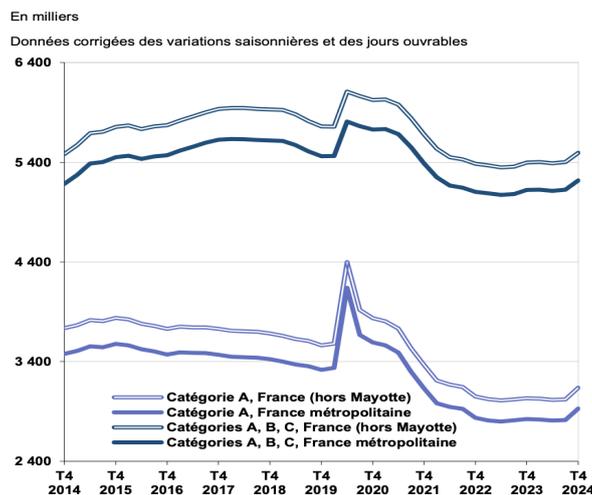


Source : Insee, Informations rapides, février 2025

- Parallèlement, sont publiés les chiffres des inscriptions à France Travail, agence publique d'accompagnement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi qui a remplacé Pôle emploi. France Travail liste les personnes qui s'inscrivent, en les classant entre différentes catégories, en particulier selon l'obligation d'une recherche active d'emploi. Les catégories A, B et C sont ainsi soumises à cette obligation, la catégorie A recensant les demandeurs d'emploi sans emploi au cours du dernier mois, tandis que les catégories B et C regroupent les demandeurs d'emploi ayant eu une activité réduite le mois considéré (moins de 78 h pour les B, davantage pour les C). Les autres demandeurs d'emploi, en formation, malades, en emploi aidé ou créateurs d'entreprise, sont, à la différence des catégories A, B et C, dispensés de recherche d'emploi et relèvent des catégories D et E.

Au 4e trimestre 2024, le nombre de personnes inscrites à France Travail et relevant des catégories A, B et C est de 5 215 800 en France métropolitaine et de 5 495 100 France entière. Toutes catégories confondues, le nombre total des inscrits est de 5 943 800 en métropole et de 6 255 100 France entière

#### Demandeurs d'emploi en Catégories A, B et C inscrits à France Travail



Source, Dares indicateurs, janvier 2025

- Comment expliquer la différence entre les deux types de données ?

L'on comprend bien que les demandeurs d'emploi qui travaillent (la réglementation en vigueur les y autorise et même permet, à certaines conditions, le cumul entre salaire et allocation, à condition que les intéressés demeurent à la recherche d'un emploi, sachant qu'il s'agit d'emplois temporaires) ne puissent être décomptés officiellement comme chômeurs puisque la définition du BIT impose de ne pas avoir travaillé dans une période de référence et d'être disponible pour prendre un emploi. Pour autant, le nombre des demandeurs d'emploi de catégorie A (ceux qui n'ont pas travaillé le mois précédent) devrait être proche du nombre des demandeurs d'emploi recensés par l'Insee. Or, ce n'est pas le cas et les deux courbes ont divergé il y a 15 ans. Fin 2024, la différence est de 855 000 personnes et, au 1<sup>er</sup> trimestre 2025, de plus d'un million, 2,355 millions demandeurs l'emploi au sens de l'Insee et 3,4 inscrits en catégorie A à France Travail.

## Comparaison de l'évolution des catégories A inscrites à Pôle emploi et des demandeurs d'emploi au sens de l'Insee.



Source : L'essentiel sur le chômage, Insee, Chiffres clefs, juin 2025

Une différence peut se créer dans les deux sens.

Certains demandeurs d'emploi au sens du BIT ne s'inscrivent pas à France Travail parce qu'ils n'ont pas droit à indemnisation et ne jugent pas utiles de se faire accompagner (les jeunes sont souvent dans ce cas). D'autres peuvent figurer, pour des raisons de calendrier de périodes de travail, à la fois comme demandeurs d'emploi au sens du BIT et dans les catégories B ou C de personnes qui ont travaillé. Cependant ces hypothèses, qui jouent certainement, tendraient à minorer l'écart entre le nombre des catégories A et les chômeurs recensés par l'Insee, écart qui reste pourtant très fort.

Reste à en expliquer les causes, qui jouent dans le sens d'un gonflement des inscrits en catégorie A que l'Insee ne reconnaît pas comme demandeurs d'emploi. L'Insee a lancé un travail d'étude sur la période 2012-2017 et a réussi à expliquer l'écart, au moins partiellement, par le fait que des personnes inscrites en catégorie A ne recherchaient pas activement d'emploi : soit elles relèveraient du halo du chômage (personnes qui ne recherchent pas ou pas activement un emploi mais qui souhaiteraient travailler), soit elles seraient en réalité inactives, soit, pour une minorité, déjà en emploi tout en restant inscrites en A. Il n'est pas indifférent que l'écart se soit creusé depuis 2009-2010, à l'occasion d'une réforme reculant l'âge de la retraite : les seniors sans emploi qui sont à quelques mois ou quelques années de la retraite ont peu de chances de retrouver un emploi et une partie d'entre eux n'en cherchent pas.

### ■ Conclusion sur les données

Le seul chiffre qui vaille est celui de l'Insee puisqu'il est assis sur une définition précise, tandis que l'inscription à France Travail est une procédure administrative qui repose sur des critères objectifs pour une part mais aussi sur des engagements. Il est au demeurant peu évitable que certains chômeurs de longue durée ou seniors se découragent et reconnaissent, auprès des enquêteurs de l'Insee, qu'elles ne recherchent pas d'emploi.

Il est par ailleurs inévitable que la définition officielle du chômage (celle utilisée par l'Insee) obéisse à des critères précis et soit conventionnelle et, en définitive, discutable.

Cependant la comparaison entre les deux séries, celle de l'INSEE et celle de France Travail, met mal à l'aise. Les différences, trop amples, font douter de la bonne mesure du chômage par le chiffre officiel : d'une part la définition de l'emploi par le BIT est très large (même une heure de travail lors d'une semaine de référence exclut une personne du statut de demandeur d'emploi) et, d'autre part, il faut reconnaître que même les personnes qui, inscrites à France-Travail, ne recherchent pas activement un emploi « ont quelque chose à voir » avec le chômage, dont elles sont en tout cas très proches et dont elles subissent les contraintes.

### **La mesure du chômage : précautions d'interprétation**

▪ Le chômage mesuré par l'Insee l'est par enquête et il est sensible aux questions posées : ainsi, en 2013, le questionnaire de l'enquête emploi a été modifié. La question posée a porté désormais sur « la recherche active d'emploi », en enlevant les termes précédemment ajoutés « même un emploi occasionnel ou de courte durée ». De même, n'étaient plus comptés dans les actes de recherche active les simples contacts avec Pôle emploi, à l'inverse des actes de recherche sur les réseaux sociaux. Ces modifications ont joué à la baisse sur le nombre des demandeurs d'emploi (-0,5 point). L'Insee a reconnu ce fait et procédé à la « rétopolation » des statistiques des années antérieures pour que les évolutions gardent un sens.

Une autre modification du questionnaire a eu lieu en 2021 qui n'a pas conduit à une importante modification du taux de chômage déclaré mais a modifié le « statut d'emploi » pour certaines personnes en arrêt maladie ou en congé parental et donc le taux d'emploi publié par l'Insee.

Au-delà des modifications du questionnaire, l'Insee reconnaît que, s'agissant d'une enquête réalisée auprès de la population et dont les questions peuvent ne pas être bien comprises, les résultats peuvent comporter une marge d'erreur de + ou - 0,3 point sur un trimestre : les petites variations du chômage ne doivent donc pas être surinterprétées.

▪ Les données fournies par France Travail méritent également une interprétation prudente :

- Elles dépendent de l'évolution de la réglementation : ainsi, entre 2019 et 2023, le durcissement des conditions d'ouverture des droits à l'indemnisation a fait baisser de 15 % les entrées dans le dispositif, ce qui a sans doute eu des répercussions sur les inscriptions à France Travail dès lors que davantage de jeunes ou de salariés sortant de contrats courts n'étaient plus indemnisés. Elles dépendent aussi des pratiques : par exemple l'inscription des bénéficiaires du RSA, obligatoire depuis plusieurs années, n'était pas effective mais l'est devenue avec la loi Plein emploi du 18 décembre 2023 ;
- De procédures plus ou moins strictes de radiation en cas de manquement du demandeur d'emploi à ses obligations peuvent infléchir les chiffres. Jusqu'alors, l'impact de ces radiations était relativisé car les personnes sanctionnées se réinscrivaient et l'on admettait que les sorties et les retours s'équilibraient. Le nouveau décret sur les sanctions du 30 mai 2025 est plus strict sur les radiations et, si les projets

d'augmentation des contrôles se réalisent (l'objectif est de passer de 610 000 contrôles en 2024 à 1,5 million en 2027), celles-ci peuvent avoir un (petit) impact ;

- Le nombre des emplois aidés attribués a des conséquences sur le taux de chômage : la baisse du chômage des jeunes s'est accentuée à partir de 2021 avec le développement de l'apprentissage et le taux a remonté en 2024 quand les aides ont été réduites. Il en est de même de l'ampleur des efforts de formation : en 2016, l'opération « 500 000 demandeurs d'emploi formés en plus » a fait baisser le chiffre des catégories A, tandis que la catégorie D augmentait de 30 %.

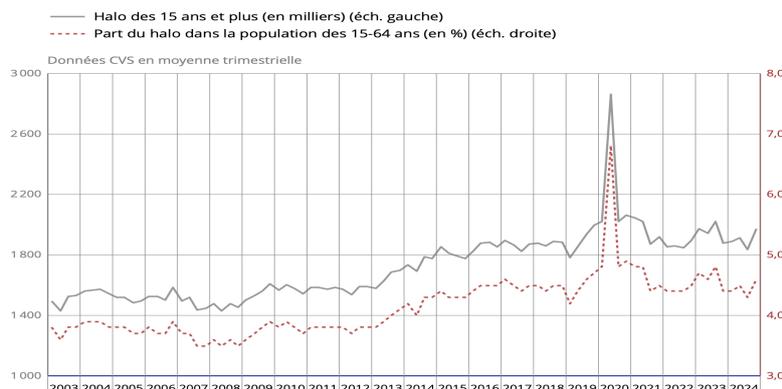
### Une mesure officielle qui ne suffit pas

- Entre l'emploi, l'inactivité et le chômage, Il existe des zones grises, non pas au sens juridique du terme (les personnes sont classées actives occupées, demandeurs d'emploi ou inactives) mais quand on prend en compte les réalités. Le chômage a ses « marges ».

Il en est ainsi du sous-emploi, mesuré par l'Insee, qui recouvre les personnes juridiquement actives occupées mais soit en chômage technique ou partiel (fermeture temporaire de l'entreprise ou réduction des horaires pour des raisons liées à la conjoncture économique), soit en emploi à temps partiel et qui souhaiteraient travailler davantage (sans toujours, il est vrai, chercher un emploi). En 2024, 4,3 % des personnes en emploi sont en situation de sous-emploi, soit 1 255 000 personnes, donnée stable par rapport à 2023 mais nettement en dessous (- 1,1 point) du niveau de 2019. Le sous-emploi concerne davantage les employés peu qualifiés (12,3 % en 2024), les jeunes (6,9 %) et les femmes (6,1 %) : c'est un indicateur de difficulté sociale et de tension du marché du travail.

Il en est également ainsi du « halo » du chômage qui correspond à des personnes juridiquement inactives, qui ne sont pas des demandeurs d'emploi, mais qui souhaiteraient travailler. En moyenne sur l'année 2024, 1,9 million de personnes relèvent du halo, avec une tendance à l'augmentation sur le long terme : il s'agit souvent de personnes découragées ou qui ont temporairement abandonné leur recherche pour des raisons personnelles (maladie, garde d'enfants) ou parce qu'elles attendent une réponse.

### Évolution du halo du chômage



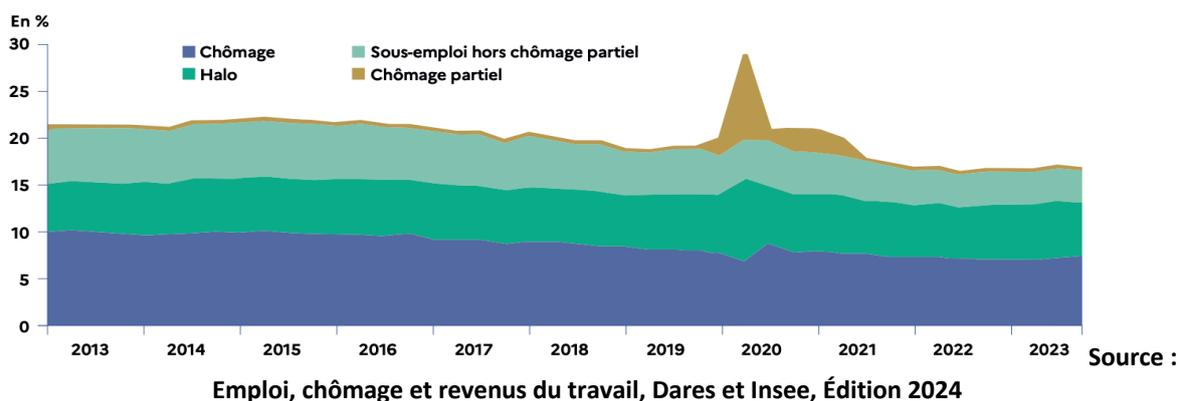
Source : Insee, Informations rapides, février 2025

- Là aussi, comme dit supra à propos des inscrits à France-Travail qui ne recherchent pas activement un emploi, l'on comprend intuitivement que le sous-emploi et le halo « ont à voir » avec le chômage.

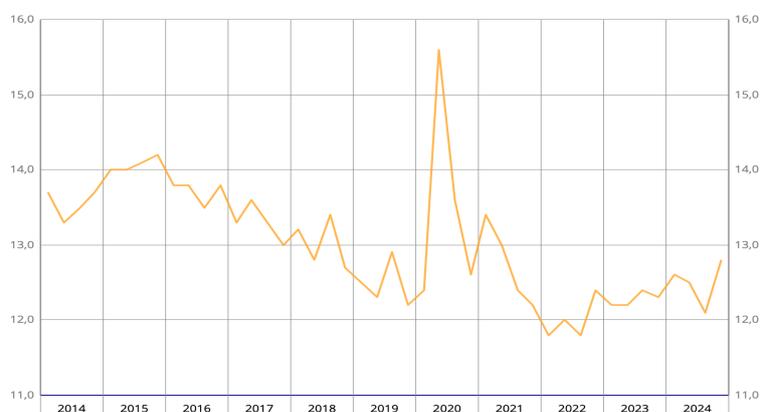
L'Insee en est lui-même convaincu, qui publie désormais (certes épisodiquement) une donnée nommée pudiquement « Situations contraintes sur le marché du travail », qui additionne le chômage (chiffre de l'enquête emploi), le sous-emploi contraint et le halo. En 2023, cette situation concerne 5,5 millions de personnes, soit 16,7 % d'une population active élargie (addition de la population active et du halo), pourcentage en diminution pourtant par rapport aux années de crise (jusqu'en 2015) et aux années précédant la crise sanitaire.

Certains polémistes ont parfois présenté ces chiffres comme « le vrai chiffre du chômage », ce qui est inexact : le chômage doit obéir, c'est normal, à une définition stricte. Mais tenir compte des « à-côtés » de ce phénomène pour mesurer la situation sociale du pays est essentiel. Il est même loisible de juger que le nombre des personnes en « situation contrainte » pourrait être plus élevé s'il incluait une part des demandeurs d'emploi découragés inscrits à France Travail qui devraient figurer sans doute, au moins en partie, dans le halo du chômage (mais n'y sont pas), ou les NEET, des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études (12,8 % des jeunes de 15 à 29 ans sont dans ce cas, qui représentent 1,5 millions de personnes), sans doute en partie classés inactifs, et, en partie, dans le halo. En tout état de cause, le chiffre montre que le chômage, si l'on prend en compte ses marges, représente un phénomène plus grave que ne le laisserait voir les chiffres de l'enquête emploi.

**Contraintes dans l'offre de travail entre 2013 et 2023, en moyenne trimestrielle**



**Part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation ni en études**



Source : Insee, Informations rapides, février 2025

## Le chômage, un phénomène multiforme à analyser qualitativement

- L'on peut également souligner que le chômage est une réalité trop diverse pour pouvoir être mesuré par quelques chiffres.

Le chômage est en effet un phénomène autant qualitatif que quantitatif : certaines populations, souvent jeunes et peu qualifiées, sont en effet victimes d'un chômage répétitif et alternent continûment périodes de chômage, CDD et intérim. Cette population se retrouve pour une part dans les catégories B et C de Pôle emploi où le travail temporaire est la règle en attendant mieux. Ce chômage récurrent se voit à la coexistence pour les jeunes entre un très fort taux de chômage et une faible durée de chômage. Il contraste avec un chômage plus ponctuel ou un chômage de reconversion à la suite d'un licenciement économique.

- Au-delà, le chômage est caractérisé par d'énormes inégalités : il est difficile de le mesurer par un chiffre global qui n'est qu'une moyenne. Comment mettre sous une même étiquette le taux de chômage des ouvriers peu qualifiés (15,4 % en 2023) et celui des cadres (3,7 %) ? Des jeunes sans qualification dans les 1 à 4 ans qui suivent la sortie du système éducatif (42,5 %) et celui des jeunes diplômés du supérieur (8,1 %) ? Les 555 000 demandeurs d'emploi de longue durée (soit plus d'un an) avec les autres inscrits, sachant que, pour les seniors, une étude de l'UNEDIC publiée en avril 2025 (*Quel accès à l'emploi durable pour les allocataires seniors ?*) montre que 56 ans est l'âge pivot à partir duquel l'accès à l'emploi durable devient significativement plus difficile ? Les personnes qui recherchent un emploi dans une région métropolitaine où le taux de chômage est inférieur à 6 % et celles qui cherchent dans un DOM où il atteint le triple ? Les chances de trouver un emploi sont trop inégales pour qu'un chiffre moyen suffise.

Comme l'indique l'INSEE dans son dictionnaire des définitions, la définition et la mesure du chômage sont complexes et sensibles aux critères retenus. Les frontières entre emploi, chômage et inactivité ne sont pas toujours faciles à établir. L'Insee reconnaît que la définition du BIT ignore certaines interactions que le chômage peut avoir avec l'emploi (travail occasionnel, sous-emploi) ou avec l'inactivité. En définitive, le CNIS (Conseil national de l'information statistique) recommande alors de cerner la réalité du chômage avec plusieurs indicateurs. De fait, le chômage est une réalité plus complexe que ne peuvent l'indiquer quelques chiffres.