

Rapport sur  
l'état des services publics

# Travail & emploi

---

2024

# L'essentiel

Le travail est un enjeu central du débat public en France : le niveau des salaires préoccupe neuf Français sur dix, tandis que l'inquiétude vis-à-vis du chômage, si elle a diminué en dix ans, continue de concerner deux Français sur trois (DREES, 2022<sup>1</sup>). La question du travail, de ses conditions et de sa soutenabilité ont été au coeur des récents débats sur la réforme des retraites. L'action publique en la matière tend à se concentrer pourtant sur un unique objectif : l'augmentation du taux d'emploi, soit le nombre de personnes en emploi par rapport à la population totale, *via* une réduction du coût du travail, une diminution de règles protégeant les travailleurs et par des incitations à l'embauche, mais le plus souvent au détriment de la qualité des emplois et des conditions de travail.

Le vieillissement de la population et la crise écologique appellent cependant une approche plus équilibrée des moyens déployés entre emploi et travail pour assurer la durabilité des politiques de l'emploi et du travail.

## Travail et Emploi sont deux politiques publiques dont l'histoire, les modalités et les objectifs diffèrent

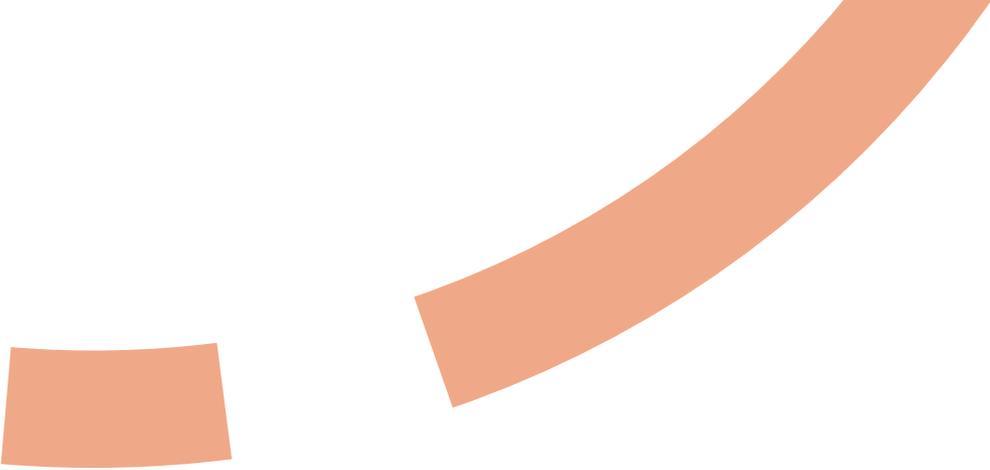
**La politique du travail**, plus ancienne (XIX<sup>e</sup> siècle) garantit des droits et des protections communes à tous les travailleurs ;

**Les politiques de l'emploi**, plus récentes (années 1960) visent à la fois à lutter contre le chômage et à inciter les employeurs à embaucher. Le principal objectif visé est l'augmentation du taux d'emploi.

L'augmentation du taux d'emploi et la recherche du plein emploi ont progressivement pris le pas dans les politiques publiques sur tout autre objectif visant l'amélioration de la qualité du travail et de l'emploi. Cette orientation des politiques publiques du travail et de l'emploi repose sur un sous-jacent idéologique largement partagé depuis les années 1990 :

- **Le coût du travail serait trop élevé au regard de la productivité** notamment des travailleurs les moins qualifiés ;
- **Le modèle social français, trop généreux, découragerait la reprise d'emploi**, ce présumé s'accompagnant souvent d'une stigmatisation de tous ceux qui ne travaillent pas ;
- **La protection des travailleurs**, et notamment le droit du travail, serait trop complexe et constituerait ainsi un frein à l'embauche.

<sup>1</sup> Baromètre d'opinion de la DREES, 2022



Dès lors les politiques de l'emploi et du travail ont cherché à « alléger » le coût du travail et les règles encadrant l'emploi, dans une vision court termiste privilégiant le taux d'emploi au détriment de la qualité (du travail et de l'emploi) et de l'anticipation des besoins futurs, individuels et sociaux. Cette approche a aujourd'hui atteint ses limites, tant du point de vue des travailleurs que des entreprises et des finances publiques.

**D'autres orientations sont possibles** pour tenter de (ré)concilier besoins individuels et collectifs, notamment par un rééquilibrage des moyens publics, financiers et humains vers la politique du travail pour en améliorer les conditions (rémunération, temps de travail, qualité de vie au travail et dialogue social) et un ciblage plus marqué des aides publiques en fonction d'objectifs écologiques et sociaux, notamment *via* ces dispositifs de formation mieux ciblés.

## Des moyens publics toujours plus concentrés sur l'allègement du coût du travail

En 40 ans, les dépenses de politiques de l'emploi ont augmenté de 1 700 %, et la part allouée aux dépenses dites générales, destinées à renforcer les incitations au retour à l'emploi ou à réduire le coût du travail, a plus que triplé ces vingt dernières années en points de PIB.

Au sein cette forte hausse, ce sont les dépenses liées aux mesures générales d'« allègements » du coût du travail qui ont le plus augmenté, suivies des compléments aux bas salaires (prime pour l'emploi puis prime d'activité) et des exonérations concernant les services à la personne. Ciblés initialement sur les salaires inférieurs à 1,2 Smic, les dispositifs d'allègements de cotisations sociales se sont progressivement étendus pour concerner une très large partie des salariés, et ce, alors que leurs effets sur les différents types d'emplois ne font pas l'objet d'un consensus scientifique, et qu'aucune stratégie n'a été prévue pour maîtriser leurs effets secondaires. Ils touchent aujourd'hui plus de neuf salariés sur dix, sans aucune contrepartie pour les entreprises, et le coût pour les finances publiques n'a fait que croître, passant de 1,1 point du PIB en 2004 (soit plus 16 milliards) à 2,8 points en 2022 (plus de 70 milliards).

Les moyens alloués à la politique du travail restent eux très modérés sur la période, la « simplification » étant l'objectif principal assigné à cette politique publique. Cette volonté de simplification a débouché sur une fragmentation des règles du droit du travail qui sont devenues de ce fait plus complexes. Elle a par ailleurs ouvert des brèches dans l'égalité de protection des salariés, et s'est accompagnée d'une réduction des outils et des moyens dont dispose l'État pour contrôler les entreprises et pour sanctionner les employeurs qui y dérogent.

## Un objectif de quantité au détriment de la qualité

Si le taux d'emploi a augmenté de 4 points en 20 ans, la focalisation sur la baisse du chômage et l'augmentation du taux d'emploi a conduit à négliger les questions de qualité :

- **qualité du travail** : si l'exposition à des risques professionnels — physiques ou psychosociaux — a un peu baissé ces vingt dernières années, la France apparaît comme la lanterne rouge en Europe en matière de contraintes supportées au travail (postures douloureuses, gestes répétitifs, contraintes psychiques...) mais également de reconnaissance et de soutien au travail (cf. l'enquête européenne sur les conditions de travail) ;
- **qualité de l'emploi** : fragmentation des statuts d'emploi, développement de l'intérim et des contrats de plus en plus courts, sous-emploi, modération salariale et augmentation du nombre de travailleurs à bas salaires... l'emploi est devenu la variable d'ajustement de la compétitivité française, au détriment des enjeux de compétitivité hors coût
- **persistance de fortes inégalités d'accès à l'emploi et dans l'emploi**, avec une concentration de conditions d'emploi et de travail moins favorables sur les femmes, les immigrés et leurs descendants, les jeunes les moins qualifiés, les travailleurs en situation de handicap et les seniors.

Si le taux de chômage est resté contenu depuis 20 ans autour de 8 % (avec des pointes à plus de 10 % au milieu des années 2010), **le nombre de demandeurs d'emploi a lui fortement augmenté depuis 15 ans**, avec une part croissante d'entre eux cumulent un travail avec leurs allocations. La porosité des statuts à la frontière de l'emploi et du chômage a conduit à une extension du domaine du chômage, avec aujourd'hui **près d'un demandeur sur deux en emploi**.

En diminuant le coût des salaires les plus bas et en facilitant le recours aux emplois précaires ou partiels, ces politiques de l'emploi ont encouragé les entreprises à privilégier le travail de faible coût et faible qualité, y compris dans des segments abrités de la concurrence internationale. Elles incitent les entreprises à se positionner sur des segments de bas et milieu de gamme, et à développer des emplois peu qualifiés, alors même que le niveau de qualification de la population active continue d'augmenter (cf. chapitre Éducation du Rapport sur l'état des services publics).

## Des effets pervers dont les coûts pour la collectivité sont masqués mais massifs

Cette focalisation sur le travail considéré comme un coût à réduire, et sur les protections des travailleurs comme des freins à lever induit des **coûts** rarement mis en regard des résultats obtenus en matière de taux d'emploi :

- **la compensation des exonérations et réductions de cotisations sociales par l'État** : au total, les allègements de cotisations entraînent pour la Sécurité Sociale une moindre recette qui atteint plus de 73 milliards d'euros pour l'année 2023<sup>2</sup>, globalement compensée par l'État et donc financée par les impôts et par la dette publique ;

<sup>2</sup> PLFSS 2024, annexe 4

- **le coût du mal travail** et sa prise en charge par la collectivité au sens large recouvrent à la fois les maladies et journées de travail perdues mais également les sorties précoces du marché du travail pour raisons de santé<sup>3</sup> ;
- **le coût des compléments de salaires pris en charge par l'État lorsque la rémunération des travailleurs est insuffisante à cause de la faiblesse des salaires horaires ou du nombre d'heures de travail proposés.** Ainsi, la prime d'activité, perçue par les travailleurs qui gagnent moins de 50 % du SMIC, concerne 5 millions de foyers et coûte de plus de 10 milliards d'euros par an.
- **l'insuffisant investissement dans la formation comme levier de mobilité et de sécurisation des parcours individuels.** Point faible de la réforme de 2018, le développement des compétences des salariés a vu ses ressources issues des contributions obligatoires des entreprises se réduire<sup>4</sup>, contraignant l'État à débloquer des financements exceptionnels pendant la crise sanitaire pour y pallier via le FNE Formation.

Cette logique toujours plus coûteuse pour les finances publiques apparaît aujourd'hui à bout de souffle, tant pour les travailleurs que pour les entreprises. Elle a en outre conduit les pouvoirs publics à intervenir de manière croissante pour en contenir les effets pervers affaiblissant de fait le rôle des institutions du marché du travail, au premier rang desquelles les organisations syndicales.

## Renverser la perspective : mettre les politiques publiques au service des besoins individuels et collectifs

Pour que chacun puisse réellement vivre de son travail — c'est-à-dire bien en vivre et bien le vivre —, il apparaît nécessaire de dépasser la vision dominante actuelle, court-termiste et focalisée sur le coût du travail, pour **réinvestir des objectifs ambitieux de qualité des conditions d'exercice du travail et de qualité de l'emploi, et se préparer aux deux grandes mutations en cours : le vieillissement de la population active et la transition écologique.** Ces deux transitions ont en commun de forts besoins d'emplois à horizon de 10 ans et des tensions de recrutement déjà existantes (notamment dans le secteur de BTP, la réparation, le soin et les services à la personne), et susceptibles de s'accroître à l'avenir. Améliorer la qualité des emplois des secteurs concernés permettrait à la fois de s'assurer d'avoir les bras nécessaires pour y faire face en renforçant leur attractivité pour les jeunes comme pour les actifs en reconversion, et de réduire les coûts individuels et sociaux générés par le mal travail et la mauvaise qualité de l'emploi.

Cela nécessite de réorienter les **soutiens publics à l'emploi et à la formation** pour leur permettre de répondre à ces objectifs et à ces besoins, et de restaurer les outils et les moyens humains de la politique du travail, en associant les partenaires sociaux et les travailleurs, pour refaire du travail un levier d'émancipation individuelle et collective. ■

<sup>3</sup>Flamand J. (2023), Fin de carrière des seniors : quelles spécificités selon les métiers ?, Note d'Analyse, [France Stratégie](#), n°121

<sup>4</sup>« La formation professionnelle des salariés », [Cour des comptes](#) (2023)

## Introduction

## 01

## GAGNER SA VIE

**Le prix du travail :  
une tendance  
à la compression  
des salaires,  
subventionnée par  
les finances publiques**

- 1 — La réduction du « coût du travail » : une priorité politique financée par les deniers publics ..... 13
- 2 — Un phénomène de trappes à bas salaires, compensé en partie par des prestations sociales ..... 15
- 3 — Un rapport de force paritaire en faveur des employeurs ..... 20

## 02

## AVOIR UN EMPLOI

**Accéder à l'emploi :  
mais à quels emplois ?**

- 1 — Hausse du taux d'emploi mais dégradation de la qualité des emplois. .... 22
- 2 — La persistance des inégalités d'accès à l'emploi et dans l'emploi ..... 25
- 3 — Extension du domaine du chômage ..... 27

## 03

## ÊTRE BIEN AU TRAVAIL

**Travailler,  
mais à quel coût ?**

- 1 — Le coût du mal travail ... 31
- 2 — Une qualité des emplois déconnectée de leur utilité sociale ..... 33
- 3 — Le sens du travail, un enjeu croissant du débat public .... 35

# 04

## POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI

### **Des dépenses en hausse, principalement orientées sur les incitations à l'embauche, sans préoccupation suffisante de la qualité des emplois et des besoins sociaux**

- 1 — Des dépenses massivement orientées vers l'incitation à l'embauche.....39
- 2 — Le manque de ciblage des objectifs et moyens alloués aux dépenses générales en faveur de l'emploi .....42
- 3 — Des dépenses de formation insuffisamment connectées aux besoins de sécurisation des transitions professionnelles ...44

## Annexes

- Annexe 1** : Le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) et l'inscription à France Travail (ex-Pôle emploi) sont deux concepts différents..... 68
- Annexe 2** : Le Service public de l'emploi : un budget en hausse, une subvention pour charges de service public en baisse..... 69
- Annexe 3** : les quatre programmes budgétaires de la mission Travail et Emploi ..... 72

# 05

## POLITIQUES PUBLIQUES DU TRAVAIL

### **Au nom de la « simplification », un éclatement des normes et une réduction des moyens de contrôle**

- 1 — Simplifier le code du travail, mais pour qui ? ...49
- 2 — Baisse des moyens et des outils de contrôle de l'État..... 51
- 3 — Affaiblissement de la place des organisations syndicales, dans l'entreprise comme au niveau national .....54

# 06

## FACE AUX TRANSITIONS

### **Des politiques publiques à côté des besoins**

- 1 — Connecter les politiques publiques de l'emploi aux besoins à pourvoir à moyen terme .....57
- 2 — Connecter les dépenses de formation à ces besoins ....60
- 3 — La qualité de l'emploi et des conditions de travail, un levier pour réconcilier besoins individuels et sociaux .....63

# Introduction

Les politiques du travail et de l'emploi recouvrent deux champs de l'action publique, dont l'histoire, l'objet et les modalités diffèrent : alors que la première encadre la manière dont les travailleurs salariés exercent leur activité, la seconde vise à améliorer le fonctionnement du marché du travail, en réduisant le nombre de travailleurs sans emploi.

La politique publique du travail est la plus ancienne, qui émerge au XIX<sup>e</sup> siècle pour garantir des droits et des protections minimales aux travailleurs : elle concerne les conditions du travail et les relations individuelles et collectives qu'entretiennent les travailleurs et ceux qui les emploient, afin que la puissance publique compense en partie, par des règles d'ordre public, l'asymétrie inhérente à la relation contractuelle de travail. La mise en œuvre de cette politique, qui concerne l'ensemble des salariés et assimilés du secteur privé, se traduit principalement par l'élaboration de règles juridiques, rassemblées dans le code du travail ou négociées par les organisations syndicales et patronales, et par le contrôle de leur bonne application.

L'histoire de cette politique publique est rythmée par les acquis sociaux qui ont jalonné le XX<sup>e</sup> siècle, au fur et à mesure de la consolidation des droits et de l'extension de leurs bénéficiaires, via celle du salariat. Celui-ci concerne ainsi aujourd'hui la très grande majorité des actifs (86,9 %) : l'emploi, caractérisé comme l'existence d'une relation de subordination contractuelle entre travailleur et donneur d'ordre, représentant ainsi la norme dominante en matière de travail.

La politique publique de l'emploi, qui se développe depuis les années 1960, a quant à elle pour objectif principal de lutter contre le chômage, en favorisant l'accès à l'emploi, en accompagnant les mutations économiques, en indemnisant les demandeurs d'emploi et en soutenant la formation des actifs<sup>1</sup>. Depuis le début des années 1990, elle a fait de la baisse du "coût du travail" et des incitations financières à la reprise d'emploi ses leviers d'action principaux, en s'appuyant sur l'idée, largement partagée par les acteurs économiques et politiques<sup>2</sup>, que le chômage serait dû au fait que le travail coûterait trop cher aux employeurs et que le modèle social serait désincitatif à l'emploi.

<sup>1</sup> La population active désigne l'ensemble des femmes et des hommes qui exercent une activité professionnelle ou cherchent à le faire. Sont dites inactives les personnes étudiantes, retraités ou "au foyer" – non parce qu'elles ne produisent pas de richesse, mais parce qu'elles ne sont pas rémunérées pour le faire.

<sup>2</sup> [Rapport de l'IRES](#), Politiques d'exonération sur les bas salaires : usages et effets potentiels (22 janvier 2024).

Il s'agit, d'une part, d'inciter les employeurs à recruter, en prenant en charge une partie des salaires, via notamment des allègements de cotisations, et en réduisant les contraintes juridiques auxquelles ils font face. L'ensemble des dispositifs de protection des droits des travailleurs tendent ainsi à être considérés comme des obstacles à la création d'emplois, en ce qu'ils augmentent tant le coût du travail – soit directement, via les cotisations finançant la protection contre les risques liés au travail, soit indirectement, via les dépenses liées à la santé et la sécurité des salariés –, que le risque pris par l'employeur, qui s'expose à des sanctions administratives ou pénales lorsqu'il ne respecte pas un droit du travail jugé trop complexe.

Il s'agit, d'autre part, d'inciter les travailleurs sans emploi à signer un contrat de travail, en conditionnant leur indemnisation à un comportement de recherche active d'emploi, dans une logique « d'activation » des dépenses de l'emploi largement portée par l'OCDE et l'Union européenne<sup>3</sup>. L'objectif du plein emploi d'ici 2027 maintes fois réaffirmé par l'exécutif depuis 2022<sup>4</sup>, et qui se traduirait par une baisse du taux de chômage jusqu'à son niveau le plus bas depuis plus de 40 ans, conduit à privilégier des politiques de l'emploi ciblées sur l'incitation au retour à l'emploi. La question des besoins (des travailleurs, des demandeurs d'emploi) à l'égard du travail et de l'emploi est largement absente de cette vision quantitative.

**Force est cependant de constater que ce dogme atteint aujourd'hui ses limites** : si le taux de chômage, qui reste néanmoins supérieur à 7 %, a baissé en 2023 à un niveau inédit depuis 15 ans, cette dynamique s'est accompagnée d'évolutions défavorables aux salariés, tant en termes d'emploi que de travail.

<sup>3</sup> Erhel, Christine. « Politiques de l'emploi : la tendance à l'activation donne-t-elle une place accrue à l'accompagnement ? », Informations sociales, vol. 169, no. 1, 2012, pp. 30-38.

<sup>4</sup> C'est aussi l'intitulé de la loi votée en décembre 2023 qui modifie l'accompagnement des chômeurs et impose des heures d'activité aux allocataires du RSA (revenu de solidarité active).

Outre la fragmentation croissante de l'emploi sous le coup du développement de l'intérim et des contrats de plus en plus courts<sup>5</sup>, la focalisation sur la baisse du chômage et l'augmentation du taux d'emploi a conduit à négliger la question du sous-emploi et, plus généralement, de la qualité des emplois. L'explosion des actifs cumulant salaire et allocation chômage (+132 % demandeurs d'emploi en activité réduite entre 2000 et 2023) ou prestations sociales (+ 80 % d'allocataires de la prime d'activité entre 2016 et 2022) a, elle, contribué à fragiliser le financement de notre modèle social.

Les débats autour de la réforme des retraites en 2023 ont permis de réinvestir la question du travail au-delà des enjeux d'emploi. Selon une étude de la Dares<sup>6</sup>, en 2019, 37 % des salariés ne se sentaient pas capables de tenir dans leur travail jusqu'à la retraite. L'exposition à des risques professionnels - physiques ou psychosociaux, tout comme un état de santé et une faible latitude organisationnelle alimentent ce sentiment d'insoutenabilité du travail. Et si les pénibilités physiques ont un peu baissé ces vingt dernières années, la France apparaît comme la lanterne rouge en Europe en matière de contraintes supportées au travail (postures douloureuses, gestes répétitifs, contraintes psychiques...) mais également de reconnaissance et de soutien au travail<sup>7</sup>.

**Qu'en est-il pour les entreprises ?** Soutenant massivement les bas salaires *via* les mesures d'allégement générales et ciblées, les politiques de l'emploi ont de fait encouragé le développement de l'emploi peu qualifié dans des segments abrités de la concurrence internationale (services à la personne, hôtels cafés restaurants (HCR), commerce, construction, sécurité principalement). Ceci a pu inciter les entreprises à se positionner sur ces segments bas et moyen de gamme, privilégiant le (faible) coût du travail à sa qualité. Cette stratégie, qualifiée par certains de *low cost*<sup>8</sup> voire de subvention massive à l'emploi privé<sup>9</sup>, a d'une part accompagné le ralentissement de la productivité en France depuis 30 ans<sup>10</sup>, et d'autre part favorisé une gestion de faible qualité de la main d'œuvre (les secteurs d'activité recevant le plus d'allègements de cotisation ayant par exemple davantage recours aux embauches d'intérimaires ou au temps partiel que les autres et connaissant des fréquences d'accidentologie plus élevées).

<sup>5</sup> [Le développement des contrats de très courte durée en France](#), Trésor-éco n°238, avril 2019.

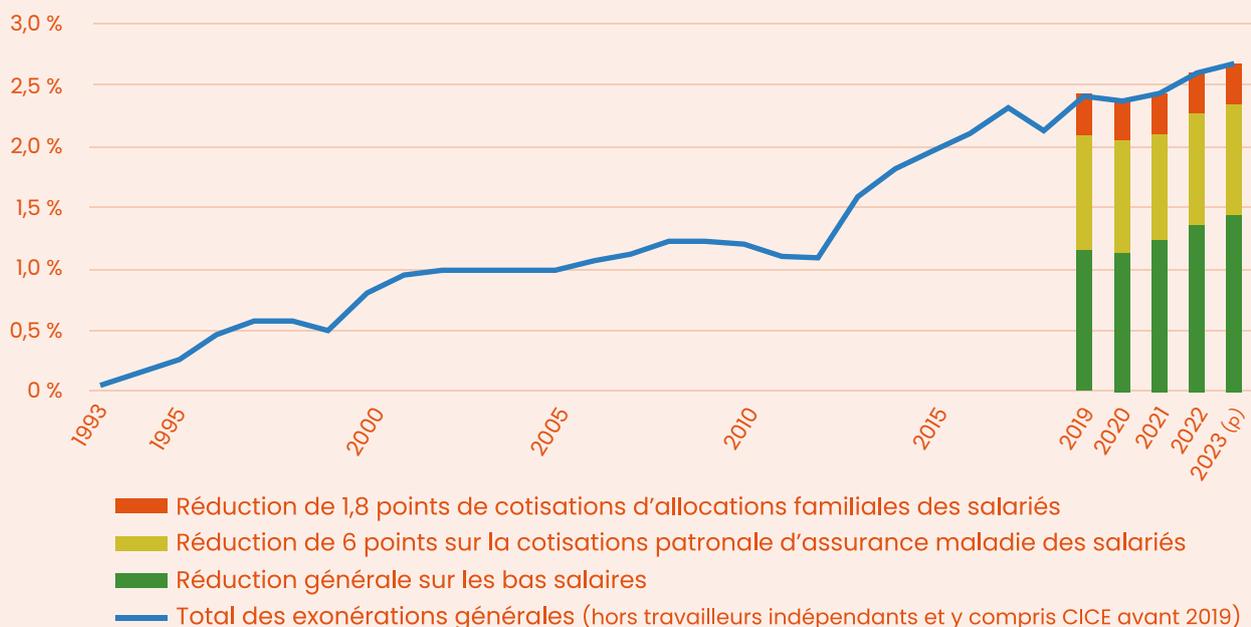
<sup>6</sup> [Quels facteurs influencent la capacité des salariés à faire le même travail jusqu'à la retraite ?](#) Dares Analyses n°17 mars 2023

<sup>7</sup> D. Méda, M. Bigi & A. Parent-Thirion (2023), [Dix graphiques pour comprendre l'ampleur de la crise du travail en France](#), Alternatives économiques.

<sup>8</sup> B. Palier (2023), [Comment les stratégies de low cost à la française ont intensifié et abimé le travail](#), in *Que sait-on du travail ?* Presses de Sciences Po

<sup>9</sup> [Un capitalisme sous perfusion : Mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises \(2022\)](#), IRES

<sup>10</sup> La Banque de France impute une partie importante du décrochage massif de la productivité en 2020 aux politiques de l'emploi que sont l'apprentissage et les dispositifs de baisse du coût du travail, in [Comment expliquer les pertes de productivité observées en France depuis la période pré-Covid ? \(2024\)](#), Bulletin de la Banque de France, n°251/1



Lecture : En 2022, le montant des exonérations générales (hors travailleurs indépendants) s'élève à 68,3 Md€ (2,6 points de PIB) dont 35,9 Md€ au titre de la réduction générale sur les bas salaires (1,4 point), 23,6 Md€ de la réduction de 6 points de cotisation maladie (0,9 point) et 8,8 Md€ de la réduction de cotisation famille (0,3 point).

Source : CCSS septembre 2023 et PLFSS 2024 depuis 2017, Urssaf open data de 2009 à 2016 et B.Ourliac et C. Nouveau 2012 de 1993 à 2009  
Repris de la [note d'étape Bozio Wasmer \(2024\)](#)

## Montant des exonérations générales en points de PIB depuis 1993

**Et pour les finances publiques ?** La France a été le premier pays européen à avoir mis en place des dispositifs d'exonérations ciblées sur les bas salaires avec "la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle" de décembre 1993, qui cible les salaires jusqu'à 1,6 Smic. Depuis, ces dispositifs se sont pérennisés et étendus au fil des législatures (une partie des exonérations concernent aujourd'hui des salaires jusqu'à 3,5 Smic, soit plus de neuf salariés sur dix couverts par au moins un dispositif d'allègement). Le coût pour les finances publiques des allègements généraux portant sur les salaires inférieurs à 3,5 Smic est passé de 1,1 point du PIB en 2004 à 2,8 points en 2022, et pour le seul régime général, le montant des exonérations a doublé entre 2013 et 2022 pour atteindre 73 milliards d'euros<sup>11</sup>. Ces dispositifs d'allègement du coût du travail, qui correspondent à plus de 90 % des mesures dites générales en faveur de l'emploi, sont devenus un « instrument hégémonique »<sup>12</sup> des politiques de l'emploi alors que leur efficacité relative est de plus en plus discutée.

<sup>11</sup> Assemblée nationale, [rapport d'information n°1685](#).

<sup>12</sup> Expression utilisée par les rapporteurs Ferracci et Guedj dans leur [rapport d'information](#) pour la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (2023)

# 01

---

GAGNER SA VIE

**Le prix du travail :  
une tendance  
à la compression des  
salaires, subventionnée par  
les finances publiques**

Contrepartie du travail fourni, le salaire répond à un impératif essentiel : « gagner sa vie », autrement dit disposer dans la durée d'une rémunération suffisante pour subvenir à ses besoins quotidiens et à ceux de ses proches. Pourtant, il est principalement appréhendé par l'action publique comme un coût excessif dont il faudrait en partie soulager les entreprises, encourageant le développement de dispositifs d'exonérations et de prestations sociales, qui pèsent sur les finances publiques et nuisent au dynamisme salarial.

### 1 — La réduction du “coût du travail” : une priorité politique financée par les deniers publics

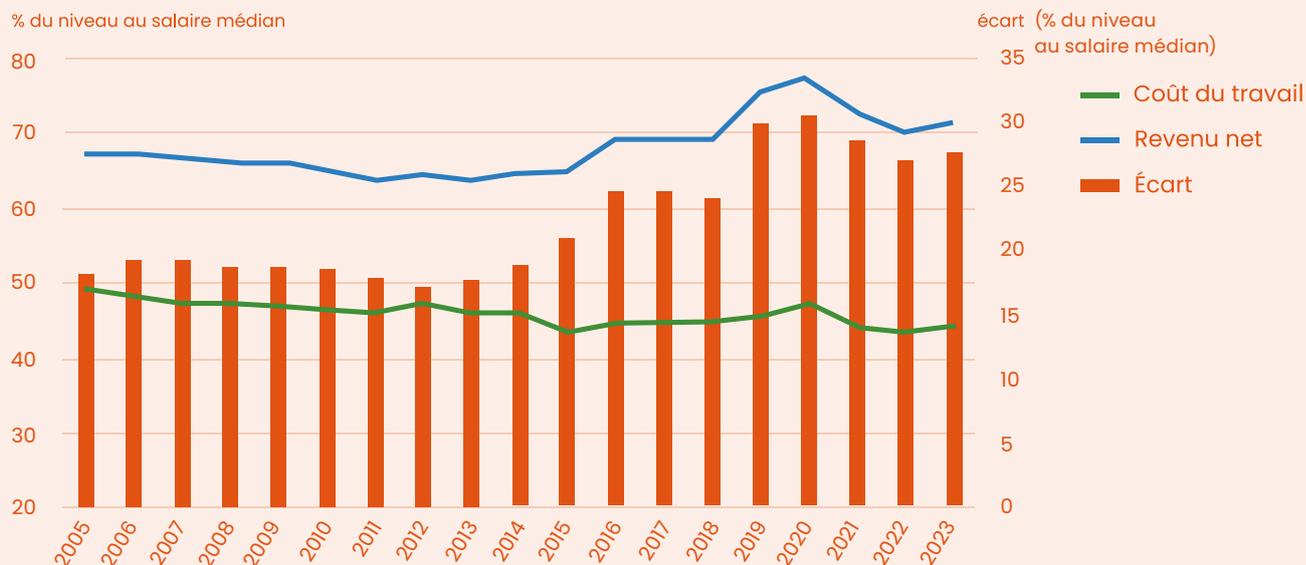
Les multiples dispositifs d'allègements de coût du travail qui se sont amplifiés par vagues successives depuis 1993 visaient à réduire le coût du travail des travailleurs au Smic, le niveau de celui-ci étant considéré comme trop élevé au regard de leur productivité. Ciblées initialement sur les salaires inférieurs à 1,2 Smic, ces dispositifs se sont progressivement étendus aux salaires inférieurs à 1,3 Smic (1995), puis à 1,6 (2003) pour les allègements généraux, à 2,5 et 3,5 Smic avec la bascule du CICE en 2019 pour les réductions de cotisations employeurs (maladie et famille). Cette extension du domaine des allègements - aujourd'hui, plus de neuf salariés sur dix sont couverts par au moins un dispositif d'allègement -, s'est faite alors même que des études empiriques existantes convergeaient sur l'amointrissement de leur effet marginal sur l'emploi<sup>1</sup>, et de nombreux

rapports interrogent leurs potentiels effets pervers sur la qualité de l'emploi, le travail, le financement de la protection sociale, les finances publiques, etc.

Si la France est parvenue avec ces allègements à accroître le contenu en emploi de sa croissance, elle n'a pas su créer le modèle de croissance lui permettant de conserver sa compétitivité, comme en atteste la dégradation de sa place dans le commerce international. Et si ce déficit de compétitivité a pu être imputé pendant longtemps à une dynamique salariale plus forte que chez ses principaux concurrents<sup>2</sup>, au premier rang desquels l'Allemagne, une partie de celui-ci s'est résorbé du fait de l'instauration d'un salaire minimum et d'un redémarrage des salaires en Allemagne (comme en Angleterre), mais aussi de l'extension continue du domaine des exonérations de cotisations en France. Une des conséquences économiques positives des dispositifs d'allègements de cotisation successifs a été de garantir en France une rémunération nette relativement élevée au salaire minimum, tout en ayant un coût du

<sup>1</sup> Pour les rapports les plus récents : rapport d'information parlementaire Ferracci et Guedj sur le contrôle de l'efficacité des exonérations de cotisations sociales (septembre 2023), rapport Gautié et Lerais, Politiques d'exonération sur les bas salaires : usages et effets potentiel, IRES (2024), note d'étape Bozio Wasmer sur l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité (2024)

<sup>2</sup> Sans forcément mettre au regard d'autres éléments constitutifs de cette compétitivité comme les impôts de production (voir leur évolution et les comparaisons européennes sur [Fipeco](#)) ou les enjeux d'innovation qualité.



Lecture : en France en 2023, le coût du travail au salaire minimum représente 44 % du coût du travail au salaire médian, pendant que le revenu net au salaire minimum représente 72 % du niveau de vie au salaire médian. Note : ces simulations reposent sur l'hypothèse d'un ménage composé d'un individu seul et sans enfant.

Source : OCDE, modèle Tax-Ben, tiré de la [note d'étape Bozio Wasmer \(2024\)](#)

### Coût du travail et revenu net au niveau du salaire minimum exprimés en % du niveau au salaire médian en France entre 2005 et 2023, et écart entre les deux valeurs

travail modéré mais au prix d'un coût pour les finances publiques de plus en plus élevé. Cette déconnexion entre un coût du travail relativement faible par rapport au salaire médian et un revenu net relativement élevé s'est creusée au fil du temps en France, avec d'importants effets de seuils.

Une partie de ce déficit de compétitivité demeure néanmoins, si bien que, par rapport à la situation d'il y a trente ans, la pertinence de maintenir ce champ extensif des allègements et le ciblage sur la compétitivité basée sur les coûts plutôt que sur le hors coût (innovation, qualité, image de marque...) est aujourd'hui sujette

à interrogations<sup>3</sup>. **Cette focalisation des politiques d'emploi et du travail sur les allègements bas salaires a eu plusieurs conséquences** : dévalorisation du travail considéré uniquement sous l'angle du coût (les cotisations sociales contributives étant considérées comme des « charges », terme très largement repris dans le débat public), soutien aux emplois peu qualifiés dans les secteurs à faible ajoutée, fragilisation de notre modèle de financement de la protection sociale assise sur les contributions du travail (encadré).

<sup>3</sup> Cosape (2017) ; O. Passet (2022) ; rapport mission d'information Ferracci, Guedj (2023). « La politique d'allègements a également favorisé un mauvais positionnement de l'économie française. Au lieu d'être ciblée sur les entreprises qui en ont le plus besoin et sur les secteurs les plus exposés à la concurrence, elle offre une prime aux bas salaires et aux secteurs les plus abrités. Les allègements bénéficient surtout aux petites entreprises du secteur des services, où les salaires sont moins élevés, et peu à l'industrie, pourtant exposée à une concurrence internationale incitant au dumping social et environnemental (innovation, qualité, image de marque...) » ([Rapport d'information du Sénat](#), p.14)

## 2 – Un phénomène de trappes à bas salaires, compensé en partie par des prestations sociales

Le ralentissement structurel de la productivité consécutif à la tertiarisation de l'économie à l'œuvre depuis 40 ans a entraîné une croissance plus lente des salaires, en particulier ces vingt dernières années. Si les mécanismes de revalorisation du Smic permettent de préserver le pouvoir d'achat des salariés les moins bien payés, ils conduisent également à une moindre dispersion des salaires que dans d'autres pays

de l'OCDE et, dans la période inflationniste que l'on vient de connaître, à un resserrement progressif de l'éventail salarial<sup>4</sup>.

**La part des salariés concernés par les revalorisations du Smic n'a jamais été aussi élevée** : elle atteint plus de 17 % au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Les salariés rémunérés au Smic, majoritairement des femmes, sont concentrés dans quelques secteurs, notamment l'hôtellerie-restauration et

<sup>4</sup> [Rapport du groupe d'experts 2023, Salaire minimum interprofessionnel de croissance, Direction générale du Trésor.](#) ; malgré un rattrapage en 2023, le fossé creusé en 2021 n'a pas été rattrapé ([Dares](#))

### Politiques de l'emploi et financement de la protection sociale : quels risques pour notre modèle social ?

Le financement de la Sécurité sociale française, notamment depuis les ordonnances fondatrices de 1945, s'appuie, selon un modèle assurantiel, sur les cotisations des travailleurs afin de couvrir les risques auxquels ceux-ci sont exposés. Aujourd'hui, ces cotisations représentent 49 % des recettes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (Robss), elles en représentaient 82 % en 1993<sup>1</sup>, une part croissante des recettes provenant de ressources fiscales (CSG et CRDS principalement). Depuis la loi Veil de 1994, il est prévu que les exonérations et réductions de cotisations sociales fassent l'objet d'une obligation de compensation intégrale par l'État. Et si la loi prévoit qu'un certain nombre de mesures de réduction ou d'exonération puissent faire l'objet d'une disposition expresse de non-compensation (48 en 2022), l'État compense de fait une majeure partie de ces mesures dont le poids est resté stable dans le temps, autour de 3,5 % de l'ensemble des allègements, soit près de 2,6 milliards d'euros pour 2023. Ainsi, au total, les différents dispositifs d'allègements représentent une moindre recette pour la Sécurité Sociale (et un coût quasi équivalent pour les finances publiques) estimée à plus de 73 milliards d'euros pour l'année 2023 pour les régimes de base de la Sécurité sociale (87 milliards d'euros avec les contributions hors régimes de base)<sup>2</sup>.

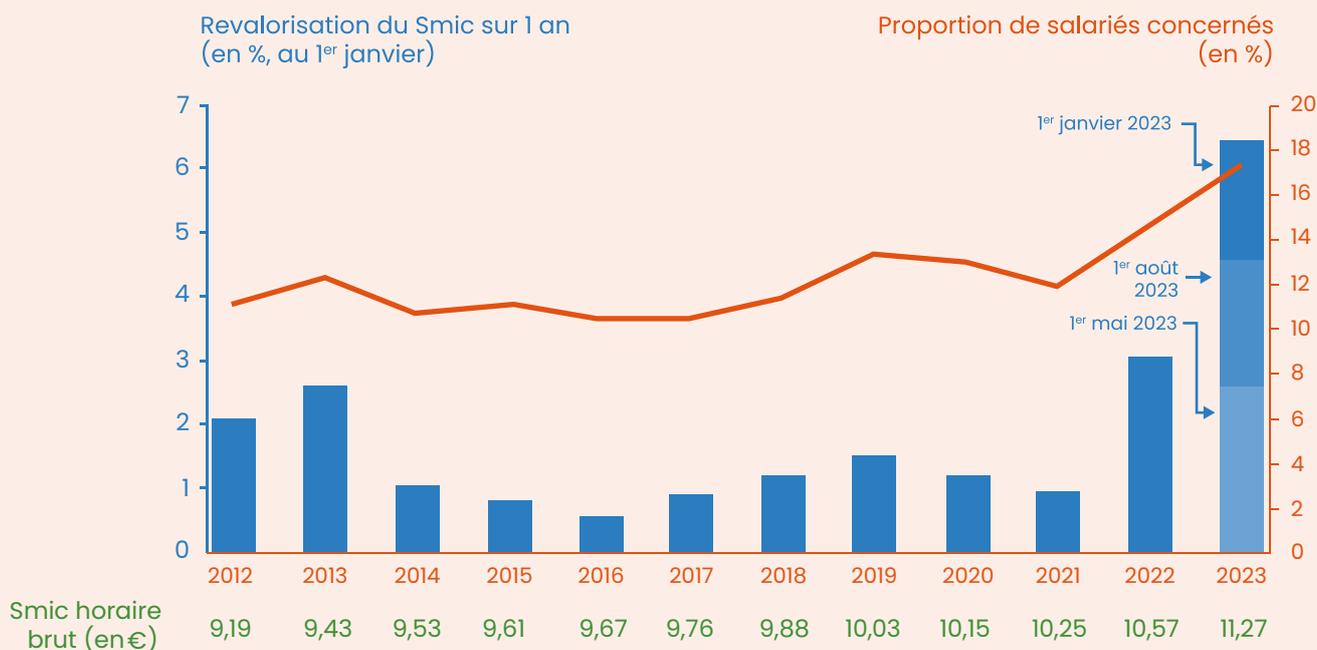
Le Haut Conseil pour le financement de la sécurité sociale (HCFIPS) considère dans son rapport de 2022<sup>3</sup> que cette logique est à bout de souffle, à la fois parce qu'il n'y a quasiment plus de cotisations employeurs au niveau du Smic, et parce que le coût de ces compensations devient difficilement soutenable pour l'État dans un contexte financier très dégradé.

Le glissement progressif d'un modèle assurantiel assis sur les cotisations sociales à un modèle de protection sociale plus universel financé par des recettes fiscales renforce le poids et le rôle de l'État dans sa gestion, au détriment des partenaires sociaux et du paritarisme de gestion qui avait prévalu lors de sa création.

<sup>1</sup> Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, mai 2023.

<sup>2</sup> [Rapport à la commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2023.](#)

<sup>3</sup> HCFIPS (2022), Rapport pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis



Lecture : 17,3 % des salariés bénéficient de la revalorisation du Smic au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Champ : ensemble des salariés sauf apprentis, stagiaires et intérimaires ; ensemble des secteurs privés sauf agriculture, administration publique, particuliers employeurs et activités extraterritoriales ; France hors Mayotte.

Note : en 2012, la revalorisation a été anticipée au 1<sup>er</sup> décembre 2011 et l'information a donc été collectée à cette date, et non au 1<sup>er</sup> janvier 2012. En 2023, l'évolution du Smic (+6,6 %) cumule celle de mai 2022 (+ 2,6 %), celle d'août 2022 (+2,0 %) et celle du 1<sup>er</sup> janvier 2023 (+ 1,8 %) (échelle de gauche). En 2013, elle cumule celles de juillet 2012 et de janvier 2013 et en 2022, celles d'octobre 2021 et de janvier 2022.

Source : Dares, enquêtes Acemo trimestrielle et Acemo TPE

## Relèvements du Smic et proportion de salariés concernés.

le commerce alimentaire. Et si près de la moitié des personnes en dessous de 1,1 Smic une année donnée n'y est plus l'année suivante, environ 2 % des salariés à bas salaire le reste durablement (6 ans)<sup>5</sup>.

**Les dispositifs d'exonérations de cotisations précités participent à freiner la progression des salaires.** L'existence de seuils liés à la dégressivité des exonérations susceptibles de créer des « trappes à bas salaires » est un risque identifié dès les débats parlementaires de 1993. Les résultats des

différentes études essayant d'estimer ce risque sont plus ambivalents : si les études ne concluent pas unilatéralement à un lien de causalité entre ces deux phénomènes, les données macroéconomiques semblent bien confirmer l'existence de trappes à bas salaires avec une part croissante de salaires rémunérés en deçà des seuils.

Cette augmentation de la part des travailleurs à bas salaires couplée à l'élévation tendancielle de niveau de diplôme de la population active pointe **les limites d'un discours politique visant une hausse générale du niveau de qualification, alors que la structuration**

<sup>5</sup> [Conférence sociale](#), 16 octobre 2023.

**du tissu économique et les besoins exprimés par la société relèvent avant tout d'activités de services peu rémunératrices.** Si la part des emplois à bas salaires a augmenté depuis l'instauration des premiers allègements, le niveau de qualification de la main d'œuvre s'est lui accru sur la période sous l'effet de la massification scolaire : la part des diplômés bac +3 et plus est passée de 9 à 25 % entre 1994 et 2019 et celle des non diplômés de 38 à 15 %<sup>6</sup>. Le niveau de diplôme des actifs s'élevant plus rapidement que le niveau de qualification des emplois, les mêmes emplois sont pourvus à des niveaux de diplôme toujours plus élevés. Les emplois peu qualifiés d'aujourd'hui sont ainsi de plus en plus occupés par des travailleurs plus diplômés qu'hier conduisant à la fois à une éviction des moins diplômés dont l'écart au taux de chômage moyen n'a fait que croître en 30 ans<sup>7</sup>, et à une baisse du rendement salarial du diplôme<sup>8</sup>.

**Cette augmentation du nombre de salariés au Smic pèse sur le niveau de vie moyen des travailleurs.** Depuis la fin des années 2000, le coût de la vie a augmenté plus vite que les salaires érodant de fait le pouvoir de vivre des travailleurs<sup>9</sup>. Le travail ne rémunérant pas assez, un tiers des ménages ont des revenus salariaux insuffisants pour vivre<sup>10</sup>. En 20 ans le poids des dépenses pré-engagées dans le budget des ménages<sup>11</sup> a augmenté de

cinq points, passant de 27 % à 32 % sous le poids du logement principalement<sup>12</sup>. Enfin le nombre de travailleurs pauvres ne baisse pas et reste à un niveau élevé (près de 1.5 millions de salariés et 500 000 indépendants sont pauvres en 2021 selon les estimations de l'INSEE<sup>13</sup>).

Pour maintenir le pouvoir d'achat des travailleurs, notamment ceux du bas de l'échelle des rémunérations et favoriser l'incitation au travail, les pouvoirs publics ont multiplié les dispositifs visant à compenser la faiblesse de la dynamique salariale par des compléments sous forme de prestation

auxquelles ils doivent faire face chaque mois, certaines sont difficilement renégociables à court terme : on parle alors de dépenses pré engagées. Elles concernent principalement le logement : les remboursements d'emprunts liés à la résidence principale, le loyer, les factures d'eau et d'énergie, les charges de copropriété, etc.

<sup>12</sup> P.-Y. Cusset, A.G. Prada-Anguren & A. Trannoy (2021) Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017. La note d'analyse n°102, [France stratégie](#).

<sup>13</sup> « En 2021, les inégalités et la pauvreté augmentent », [Insee](#), 2023

## FOCUS

“ Les emplois peu qualifiés d'aujourd'hui sont ainsi de plus en plus occupés par des travailleurs plus diplômés qu'hier conduisant à la fois à une éviction des moins diplômés dont l'écart au taux de chômage moyen n'a fait que croître en 30 ans, et à une baisse du rendement salarial du diplôme.”

<sup>6</sup> C. Guitton & M. Molinari (2021). Les normes de qualification sont-elles obsolètes ? BREF n°409, [Céreq](#).

<sup>7</sup> En 1995, l'écart de taux de chômage entre les peu diplômés et la moyenne des 15 ans et plus était de 4,7 points de pourcentage, il est de 8,6 points en 2022

<sup>8</sup> A. Dupras & C. Barret (2019). Que gagne-t-on à se former ? Zoom sur 20 ans d'évolution des salaires en début de vie active. BREF n°372, [Céreq](#).

<sup>9</sup> C. Dherbécourt, S. Fredon, M. Viennot & P. Madec (2023). Qui a vu son niveau de vie augmenter dans les années 2010 ? La note d'analyse n°116, [France stratégie](#).

<sup>10</sup> Vivre au minimum : des dépenses qui augmentent plus vite que l'inflation, Pierre Concialdi, Eclairages IRES, 024, Novembre 2022

<sup>11</sup> Les ménages utilisent leur revenu disponible pour consommer, investir et épargner. Parmi les dépenses

sociale d'activité. Ainsi en 2001 est créée la prime pour l'emploi (PPE) qui sera fusionnée en 2015 avec le RSA activité pour donner naissance à la prime d'activité. Principale dépense de l'emploi en faveur de l'incitation à l'activité (avec les aides à la création d'entreprise pour 1 milliard d'euros en 2022), le coût pour les finances publiques s'élève en 2022 à plus de 10 milliards d'euros pour un peu moins de 5 millions de foyers bénéficiaires.

**Ces dispositifs d'intéressement, qui ont donc pour double objectif d'inciter à l'activité et de lutter contre la pauvreté, semblent avoir des effets limités.** L'impact sur l'emploi n'est pas significatif<sup>14</sup> et bénéficiaire de la prime d'activité ne protège pas de la pauvreté : 37 % des personnes appartenant à un ménage bénéficiaire de la prime d'activité fin 2017 en France (hors Mayotte) sont pauvres en 2018 (46 % sont pauvres en conditions de vie<sup>15</sup>)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Rapport IPP – La réforme de 2019 de la prime d'activité : analyse sur la possibilité de mesurer les effets sur l'emploi, France Stratégie, 2023

<sup>15</sup> La notion de "pauvreté en conditions de vie" est définie par l'INSEE comme le cumul d'au moins huit privations ou difficultés matérielles parmi 27 liées à l'insuffisance des ressources, aux retards de paiement, aux restrictions de consommation et aux difficultés liées au logement

<sup>16</sup> Minima sociaux et prestations sociales, Panoramas de la [Drees](#) 2023, p. 101.

Ils ont pu *a contrario* inciter à la modération salariale et au développement des bas salaires. Combinée aux exonérations sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic, la prime d'activité – dont le point de sortie est proche de 1,5 Smic a pu contribuer au ralentissement des augmentations salariales autour de 1,5 et 1,6 Smic, Elle a de fait conduit à désajuster salaires et revenus d'activité : la prime d'activité représente aujourd'hui environ 15 % du revenu disponible pour une personne seule à temps plein au Smic<sup>17</sup>. Cela a pu rendre plus acceptables des conditions d'emploi (contrats courts, temps partiel, polyactivité) ne permettant pas aux travailleurs de vivre décemment : en 2018, 16 % des travailleurs, soit 4,3 millions d'individus, perçoivent un revenu d'activité inférieur à 60 % du revenu d'activité médian de l'ensemble des travailleurs, soit moins

<sup>17</sup> [Rapport annuel](#) du groupe d'experts SMIC 2023

# 37 %

des personnes appartenant à un ménage **bénéficiaire de la prime d'activité** fin 2017 en France (hors Mayotte) sont **pauvres** en 2018

# 15 %

Ce que représente la prime d'activité du **revenu disponible** pour une personne seule à temps plein au Smic

# 10 Mds €

Le **coût** de la prime d'activité pour les finances publiques en 2021

de 1097 euros mensuels nets. Et un tiers des adultes en situation de grande pauvreté est en emploi, dont une grande part d'employés et de personnes travaillant à temps partiel (des femmes et *a fortiori* des familles mono parentales) ou de manière discontinue dans l'année<sup>18</sup>. Ce choix des politiques publiques de soutenir par des prestations sociales complémentaires les salaires trop faibles versés aux travailleurs est assumé. **Plutôt que d'inciter les employeurs à mieux rémunérer le travail (en limitant notamment les temps partiels courts) pour éradiquer la pauvreté laborieuse, les politiques de l'emploi pallient ces bas salaires et les maintiennent implicitement<sup>19</sup>.**

Ici encore, ces politiques semblent avoir atteint leurs limites<sup>20</sup>, avec un coût croissant pour les finances publiques et une efficacité sur la reprise d'emploi comme sur la lutte contre la pauvreté toute relative.

<sup>18</sup> N. Le Toullec (2024) [Qui sont les travailleurs à bas revenus d'activité et quelles sont leurs situations sur le marché du travail ? Dares Analyses n°25.](#)

<sup>19</sup> Comme l'analyse G. Allègre, les compléments de revenus pour travailleurs pauvres ne participent ni pleinement de la politique de l'emploi, ni pleinement de la lutte contre la pauvreté. Ils ont souvent pour objet principal la redistribution des revenus, mais envers une catégorie particulière, les travailleurs pauvres ou modestes. Ils auraient de plus en plus pour fonction de répondre aux attentes en termes de pouvoir d'achat de cette catégorie qu'ils contribuent à construire - de même que chez Simmel l'assistance crée les pauvres. Cf. G. Allègre (2024). [Les nouvelles lois sur les pauvres \(1989-2023\)](#), OFCE.

<sup>20</sup> Même le comité d'experts Smic le constate dans son rapport 2023 : « Les politiques de soutien à l'emploi non qualifié devront donc dans le futur trouver d'autres voies. Les politiques de soutien aux bas revenus, de grande ampleur, en particulier avec la prime d'activité, semblent aussi avoir atteint leurs limites », page 8

# 02

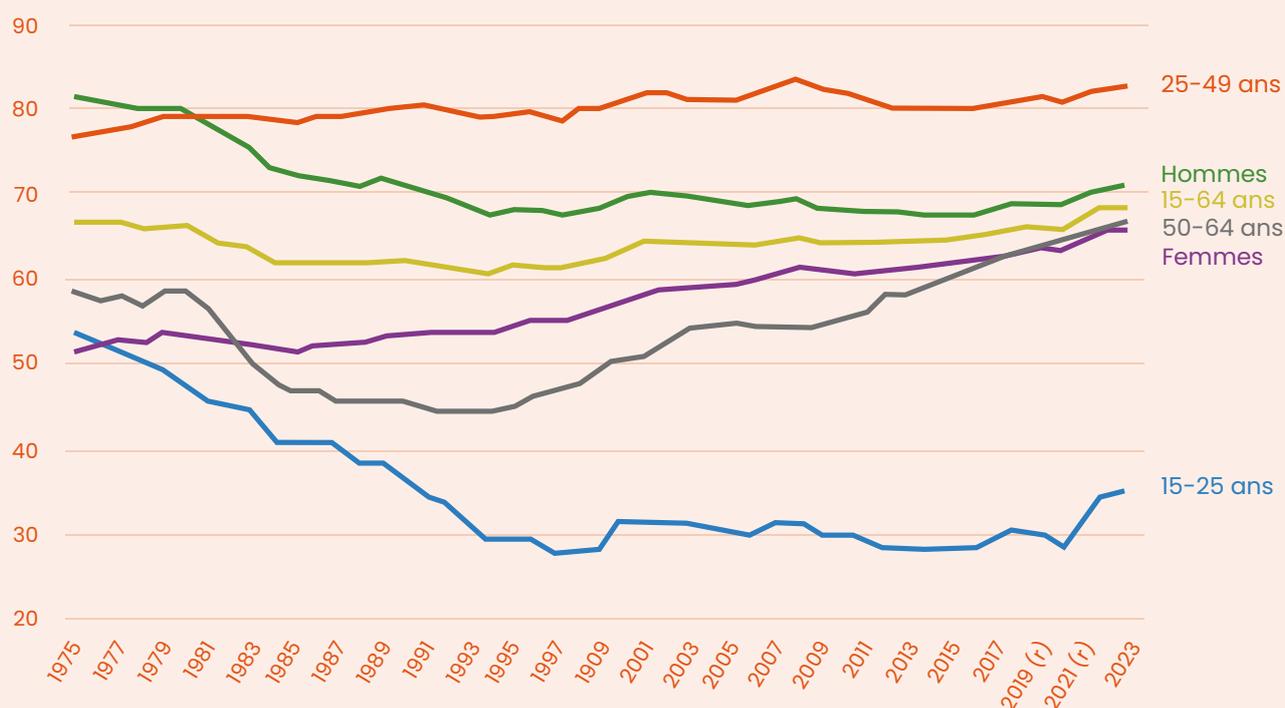
---

AVOIR UN EMPLOI

**Accéder à l'emploi :  
mais à quels emplois ?**

Si l'augmentation du nombre de personnes en emploi et la réduction du taux de chômage sont devenues des priorités de l'action publique, cette orientation ne s'est pas accompagnée d'une résorption des inégalités d'accès à l'emploi, qui demeurent prégnantes. Au contraire, en créant un impératif d'entrée dans l'emploi à n'importe quel prix, il a contribué à la dégradation de la qualité des emplois offerts - des emplois plus précaires, qui ne garantissent plus aux salariés une rémunération stable et régulière.

### Évolution du taux d'emploi selon le sexe et l'âge depuis 1975



Lecture : en 2023, 35,2 % des personnes de 15 à 24 ans sont en emploi.

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, 15 ans ou plus.

Source : Insee, enquêtes Emploi, séries longues sur le marché du travail.

## 1 — Hausse du taux d'emploi mais dégradation de la qualité des emplois

En 2023, le taux d'emploi n'a jamais été aussi élevé depuis 1975, avec des évolutions contrastées selon l'âge : une baisse tendancielle du taux d'emploi des plus jeunes du fait de la massification scolaire, et une remontée du taux d'emploi des plus de 50 ans depuis le milieu des années 1990 avec l'extinction progressive des dispositifs publics en faveur du retrait anticipé du marché du travail (pré-retraites notamment). La France reste néanmoins marquée par un taux d'emploi particulièrement élevé sur la tranche d'âge du milieu du cycle de vie (25-49 ans).

**Cette augmentation du taux d'emploi masque également des évolutions contrastées en termes de qualité de l'emploi.** L'emploi salarié en CDI reste la forme majoritaire d'emploi, mais la part des contrats courts (CDD et intérim)<sup>1</sup> a fortement augmenté, en particulier entre les années

<sup>1</sup> Au sein de l'ensemble des embauches du secteur privé, les recrutements en contrats courts (CDD de moins d'un mois et intérim) ont progressé entre 2000 et 2015, passant de 75 % en 2000 à 83 % en 2015. Depuis, leur part dans les embauches a stagné, voire diminué de quelques points pour atteindre un peu plus de 80 %. Cette hausse a été tirée par les CDD de moins d'un mois, la durée moyenne des CDD s'étant raccourcie sur la période, et par la croissance du nombre d'intérimaires (+25 % en 20 ans). [Dares](#), données sur l'emploi intérimaire 2024.

### FOCUS

“ En près de 40 ans, la part de salariés à temps partiel a été multipliée par 2, et représente aujourd'hui plus de 4 millions de salariés. Le sous emploi touche lui plus de 1,2 millions de travailleurs ”

1980 et 2000 pour se stabiliser autour de 10 %. Cette évolution importante du salariat résulte de l'effet conjugué de la transformation du système productif (externalisation, sous-traitance, tertiarisation, plateformisation) et des évolutions du droit du travail (multiplication des types de contrats courts, 'ubérisation' de l'emploi, assouplissement des règles de protection du CDI...). C'est principalement le secteur tertiaire qui tire cette croissance des contrats courts et de l'intérim, avec une durée moyenne des contrats de travail beaucoup plus courte que dans la construction ou l'industrie. Autre phénomène illustrant cette précarisation de l'emploi, la croissance du temps partiel et du sous-emploi. En près de 40 ans, la part de salariés à temps partiel a été multipliée par 2, avec un léger repli depuis 2017 et représente aujourd'hui plus de 4 millions de salariés. Le sous-emploi qui recouvre les situations des personnes souhaitant travailler plus d'heures et qui sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent ou non un emploi<sup>2</sup> touche lui plus de 1,2 millions de travailleurs, majoritairement des femmes.

**La figure du CDI à temps plein, longtemps considérée comme la norme d'emploi sur la base de laquelle ont été construits les droits et protections des travailleurs, est depuis plusieurs décennies grignotée par des formes d'emploi dites atypiques** qui participent à précariser le salariat mais plus largement à fragmenter l'emploi en rendant poreuses les frontières entre emploi salarié et indépendant, entre emploi stable et précaire et en réduisant *in fine* la sécurité associée à l'emploi. Le développement de l'emploi via des plateformes numériques

<sup>2</sup> Sont aussi incluses les personnes ayant involontairement travaillé moins que d'habitude, pour cause de chômage partiel par exemple, qu'elles travaillent à temps plein ou à temps partiel.

## “L’ubérisation de l’emploi” : quelle est l’ampleur du phénomène ?

Largement médiatisé notamment via le développement des applis de VTC ou de livraisons à domicile de l’entreprise américaine Uber, l’emploi via des « plates-formes de travail numérique » est difficilement mesurable à ce jour dans les enquêtes de la statistique publique. Oscillant à la frontière du travail indépendant et de l’emploi salarié, il est estimé par des enquêtes ou des sondages auprès de la population active à environ 28 millions de personnes en 2022 travaillent via des plateformes numériques dans l’Union européenne (UE), 15 millions de plus sont prévus d’ici 2025. En France une étude croisant le secteur d’activité de ces auto-entrepreneurs et leur lieu de résidence<sup>1</sup>, estime à environ 230 000 le nombre de personnes travaillant via des plateformes spécialisées dans les transports (livreurs en deux roues, chauffeurs VTC).

Surreprésentés dans les quartiers prioritaires de la ville, on trouve également plus de livreurs dans les quartiers marqués par une forte proportion d’immigrés, un taux de pauvreté élevé, une faible part de ménages avec voitures, une forte proportion de jeunes mais aussi de cadres dans l’intercommunalité. Cette forme d’emploi prospère sur des dynamiques d’inégalités et de discrimination qui, sous couvert de fournir un emploi à des actifs vulnérables (et donc de contribuer à la baisse du chômage), contribue de fait à leur paupérisation et à la précarisation du travail<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> H. Botton (2022) L’ubérisation des quartiers populaires, *Compas Zoom* n°27.

<sup>2</sup> Benvegnù C., Bernard S. (2023), *La bourse ou la vie ? Régimes temporels et normes parentales chez les chauffeurs Uber à Paris et Montréal*, *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 4, n°149, p. 55-72

(Uber ou Deliveroo dans le cas des travailleurs des transports, cf. encadré), s’il reste contenu, illustre les risques associés à une flexibilisation à outrance de l’emploi qui combine innovation technologique et relation d’emploi, majoritairement indépendante mais caractérisée par un lien de dépendance économique avec la plateforme d’intermédiation (en matière d’horaires de travail, de choix des clients, de fixation des prix par exemple) qui rejoint les critères traditionnels du lien de subordination. Ces emplois, qui combinent la subordination du salariat sans les droits et la protection collective qui y sont associées (pas d’assurance-chômage, pas de congés payés, pas de congés maladie, pas de salaire minimum), participent à l’insécurité objective des travailleurs.

La proposition de directive européenne votée début mars 2024 vise à rééquilibrer cette relation en imposant de mettre en œuvre une présomption légale de salariat « lorsque des faits témoignent d’un contrôle et d’une direction », et ce sera à la plateforme de rapporter la preuve de l’absence d’un tel lien, c’est-à-dire l’existence d’une véritable indépendance. La France, qui s’était opposée à ce texte, devra revoir l’application du Code du travail qui établit une présomption de non-salariat pour les travailleurs enregistrés comme indépendants, ce qui peut être une opportunité de rééquilibrer les rapports de force entre travailleurs et donneurs d’ordre/employeurs.

		France	Allemagne	Italie	Pologne	Suède	Royaume-Uni
<b>Conditions d'emploi</b>	Stabilité de l'emploi	1,2 %	7,1 %	-9,1 %	-13,7 %	3,8 %	0,6 %
	Sécurité de l'emploi	6,1 %	10 %	-4,4 %	-12,9 %	2,8 %	4,3 %
<b>Conditions et qualité du travail</b>	Risques physiques	17 %	-7,3 %	-0,9 %	4,1 %	-2,2 %	-8,3 %
	Risques biochimiques	13,8 %	3,4 %	-17,7 %	23,1 %	2,6 %	8,8 %
	Intensité du travail	4,1 %	1,7 %	-1,4 %	0,6 %	7,4 %	9,8 %
	Qualité de l'environnement de travail	-10 %	-9,1 %	-8,6 %	-8,9 %	-9,1 %	0,7 %
<b>Accès à la formation et perspectives de carrière</b>	Autonomie	-1,9 %	7 %	6,6 %	-5,9 %	-0,5 %	-4 %
	Perspectives de carrières	-8,7 %	-2,2 %	-12,5 %	-1,4 %	-11,3 %	3,2 %
<b>Temps de travail et conciliation vie personnelle / vie personnelle</b>	Formation en emploi	-9,4 %	8,3 %	-14,2 %	-1,2 %	4,7 %	20,6 %
	Temps de travail standard	2 %	0,1 %	-1,2 %	-2 %	2,3 %	-1,1 %
	Temps de travail peu contraint	-3,9 %	5 %	-3,6 %	-5,9 %	4,4 %	-3,3 %

Lecture : l'indicateur de stabilité de l'emploi en France en 2021 est supérieur à la moyenne européenne (UE 27 + Royaume-Uni + Norvège) de 1,2 %. L'intensité de la couleur indique l'ampleur des moins bonnes (en blanc, les meilleures) performances de qualité de l'emploi et du travail par rapport à la moyenne des six pays sélectionnés. Source : Enquête européenne sur les conditions de vie (2021), sélection de pays.

Source : Erhel, Christine, Mathilde Guergoat-Larivière, et Malo Mofakhami. « La qualité de l'emploi et du travail : une contre-performance française ? », Bruno Palier éd., Que sait-on du travail ? Presses de Sciences Po, 2023

## Écart à la moyenne européenne des indicateurs de qualité de l'emploi et du travail

Au-delà des conditions d'emploi (la nature du contrat de travail et le temps de travail), la qualité de l'emploi recouvre également les conditions de travail, la représentation collective, les salaires, l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, la formation et les perspectives de carrière. **Or en matière de qualité du travail, la France semble en décalage avec son niveau de richesse et ses institutions du marché du travail, et sa position relative s'est dégradée en comparaison européenne sur 15 ans<sup>3</sup> : si les**

conditions d'emploi apparaissent toujours légèrement meilleures en France – reflet, dans une certaine mesure, de normes du travail qui restent plus protectrices qu'ailleurs –, pour les autres dimensions (à l'exception de la part de temps de travail standard), la France présente une situation moins bonne que les autres pays. Les facteurs d'exposition aux risques physiques (ergonomie et risques biochimiques) sont d'environ 15 % supérieurs à la moyenne européenne en 2021, alors que la France se démarque par une structure de l'emploi relativement peu industrielle. Les autres aspects liés à l'organisation et à l'environnement de travail (autonomie,

<sup>3</sup> Erhel, Christine, Mathilde Guergoat-Larivière, et Malo Mofakhami. « La qualité de l'emploi et du travail : une contre-performance française ? », Bruno Palier éd., Que sait-on du travail ? Presses de Sciences Po, 2023, pp. 22-32.

intensité et environnement social) sont également peu favorables en moyenne. Si le travail atypique (longues heures de travail, travail de nuit, irrégularité des horaires) est moins fréquent en France, les possibilités de conciliation et la qualité de l'articulation du temps de travail avec le temps personnel sont plus mauvaises que pour l'ensemble des autres pays. Enfin, les perspectives de carrières et la formation en emploi sont structurellement faibles en France, à l'image de l'Italie.

hommes depuis 1995, elles gagnent toujours moins que les hommes en moyenne (23,5 % dans le secteur privé en 2022<sup>4</sup>). Et à temps de travail et poste comparable l'écart est encore de plus de 4 %.

Du fait des métiers qu'elles occupent (plus souvent dans les services et les soins à la personne), elles sont davantage soumises à des contraintes d'organisation du temps de

<sup>4</sup>Insee, Écart de salaire entre femmes et hommes en 2022.

## 2 – La persistance des inégalités d'accès à l'emploi et dans l'emploi

**En 50 ans, les écarts de taux d'emploi par sexe se sont considérablement réduits, de 30 points d'écart, le taux d'emploi des hommes n'étant aujourd'hui plus que 5 points supérieurs à celui des femmes sur la tranche 15-64 ans. Pour autant de nombreuses inégalités persistent en matière de statut, de profession ou de secteur d'activité.** Sur représentées dans le secteur tertiaire, les femmes sont de ce fait plus souvent en CDD, majoritaires dans les emplois à temps partiel et elles occupent plus souvent que les hommes des emplois peu ou pas qualifiés. Très présentes dans les services aux personnes, elles s'orientent encore majoritairement dans un nombre restreint de professions, moins valorisées, souvent liées aux fonctions d'éducation, de soin ou aux tâches d'organisation administratives (secrétariat) et domestiques (nettoyage) qui constituait autrefois le travail « à la maison » des femmes (comme mères ou comme aidantes de leurs conjoints). Du fait de cette répartition genrée des professions, et malgré une réduction de l'écart de salaire avec les

### Taux de chômage selon les caractéristiques socio-démographiques des actifs - 2023

Niveau de diplôme	en %
Aucun diplôme, brevet des collèges	13,3
CAP, BEP	7,3
Baccalauréat	8,8
Bac + 2 ou plus	5,0
<b>Sexe</b>	
Hommes	7,6
Femmes	7,4
<b>Âge</b>	
15-24 ans	17,5
25-49 ans	7
50 ans ou plus	5
<b>Ascendance migratoire</b>	
Immigrés	11,7
dont Maghreb	13,7
dont Europe du Sud	5,6
descendants d'immigrés	10,8
dont Maghreb	15,2
dont Europe du Sud	5,7

Source : Insee, enquête Emploi 2023

travail, à des exigences émotionnelles et/ou une faible latitude décisionnelle. Et davantage exposées aux risques psychosociaux. Dans les métiers mixtes, les femmes sont aussi plus confrontées que les hommes aux conflits de valeurs, à un manque d'autonomie et, à durée de travail identique, à un travail intense et à un manque de soutien et de reconnaissance<sup>5</sup>. Enfin elles restent pénalisées dans leur progression de carrière par la maternité et le temps partiel, alors même qu'elles sortent plus diplômées que les hommes de formation initiale.

**D'autres catégories de la population active peinent elles à s'insérer dans l'emploi, victimes de préjugés ou de discriminations sur leurs capacités productives.** Les immigrés, mais également leurs descendants, les jeunes les moins qualifiés, les travailleurs en situation de handicap, les seniors connaissent à la fois des taux d'emploi inférieurs à la population

<sup>5</sup> K. Briard (2023). Conditions de travail et mixité : quelles différences entre professions, et entre femmes et hommes ? [Document d'étude de la Dares](#).

générale mais également des taux de chômage plus élevés. Cette structure des inégalités n'est pas nouvelle, mais elle a eu tendance à se renforcer, du fait d'un chômage élevé pendant plusieurs décennies qui a bénéficié aux mieux placés dans la file d'attente vers l'emploi, et d'une polarisation de l'emploi entre emplois qualifiés ayant bénéficié de la mondialisation et de la numérisation de l'économie, et emplois moins qualifiés, socialement moins valorisés, notamment dans les services (métiers du care, agents d'entretien, de sécurité, restauration, commerce) et dans lesquelles se concentrent les femmes<sup>6</sup>, les immigrés<sup>7</sup>, les jeunes peu qualifiés<sup>8</sup> et dans une moindre mesure les travailleurs handicapés<sup>9</sup>.

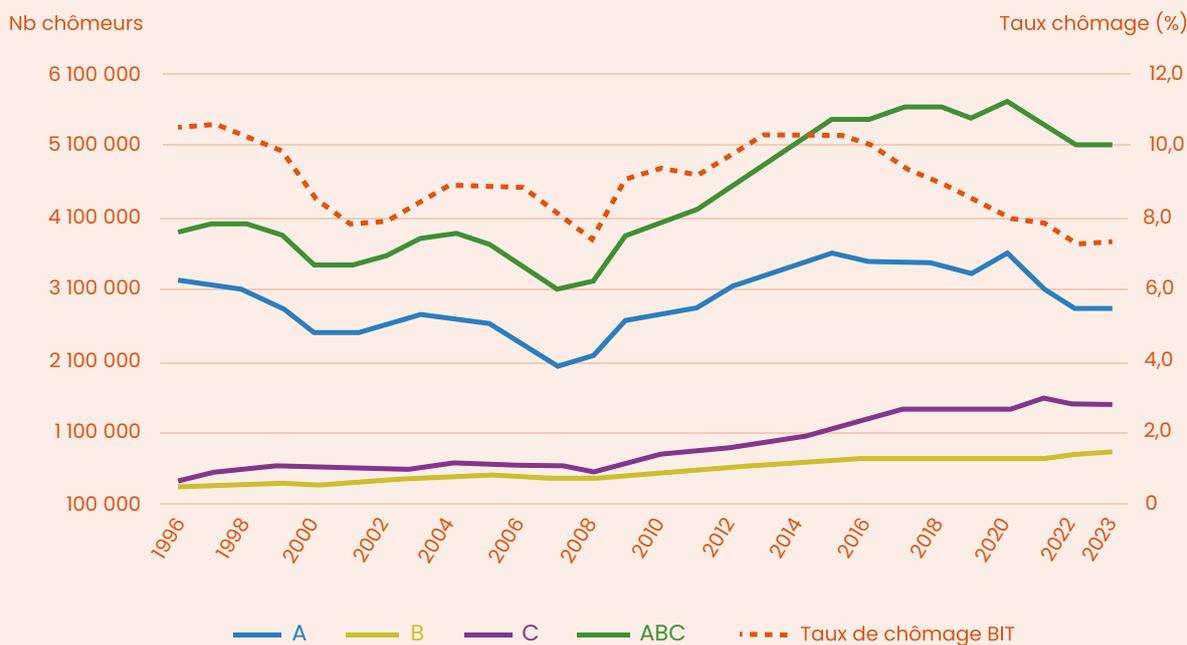
<sup>6</sup> K. Briard (2019). Ségrégation professionnelle entre les hommes et les femmes : quels liens avec le temps partiel ? [Document d'étude de la Dares](#).

<sup>7</sup> A. Desjonquères, M. Niang & M. Okba (2021). Les métiers des immigrés, [document d'études de la Dares](#).

<sup>8</sup> A. Desjonquères (2021). Quels sont les métiers qui emploient le plus de jeunes à la sortie de leurs études ? [Dares Analyses](#) n°64.

<sup>9</sup> V. Bernardi & B. Lhommeau (2020). Quelles sont les spécificités des professions occupées par les personnes handicapées ? [Dares Analyses](#) n°31.

### Évolution du nombre de demandeurs d'emploi par catégorie et du taux de chômage BIT 1996-2023



### 3 — Extension du domaine du chômage

Si le taux de chômage est passé de 10,5 % à 7,3 % entre 1996 et 2023, le nombre de demandeurs d'emploi a lui crû de plus de 1,2 millions de personnes sur cette période, principalement du fait de l'explosion des demandeurs d'emploi en emploi.

Le taux de chômage a fortement baissé depuis la crise sanitaire, mais le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail et tenus de chercher un emploi reste élevé, à plus de 5 millions de personnes. La tendance est relativement récente. Depuis le milieu des années 1990, le taux de chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT) et le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A,B et C (cf. annexe 1) évoluaient en parallèle ; mais depuis le milieu des années 2010, les courbes se sont croisées et le taux de chômage a amorcé une baisse tandis que le nombre de demandeurs d'emploi n'a cessé d'augmenter. Tous ces demandeurs d'emploi ne sont en effet pas sans emploi et ne sont donc pas considérés au chômage au sens du BIT : parmi eux, plus de 45 % sont en activité réduite<sup>10</sup> courte ou longue (plus ou moins de 78 h par mois). **Entre 1996 et 2023, la population active a augmenté de 14 % et le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A a baissé de près de 10 % tandis que celui en catégorie B a crû de 150 % et celui en catégorie C a bondi de 270 %<sup>11</sup> !** Une proportion croissante depuis 25 ans qui illustre la porosité des statuts entre emploi et chômage et qui est l'une des sources de complexification des procédures d'inscription

<sup>10</sup> Ce dispositif permet aux demandeurs d'emploi de pouvoir réaliser une activité rémunérée, qu'elle soit à temps partiel ou à temps complet, d'une très courte ou d'une plus longue durée tout en continuant à rechercher un emploi et bénéficiant, au moins partiellement et sous certaines conditions, d'allocations chômage durant la période de travail.

<sup>11</sup> [Statistiques France Travail](#), Chômage et demandeurs d'emploi

# + 270 %

L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie C entre 1996 et 2023

# 45 %

des demandeurs d'emploi sont en **activité réduite**

#### FOCUS

“ Souvent présentée comme un tremplin pour sortir du chômage en renouant progressivement avec le marché du travail, l'activité réduite comporte aussi le risque d'enfermer le demandeur d'emploi dans une trappe au travail précaire.

et d'indemnisation de travailleurs cumulant revenus d'activité et allocations chômage<sup>12</sup>.

Parmi les 1,5 millions demandeurs d'emploi en activité réduite longue en 2023 on compte une majorité de femmes et plus de 750 000 travaillent 151 h ou plus par mois soit un équivalent temps plein...<sup>13</sup> Souvent présentée comme un tremplin pour sortir du chômage en renouant progressivement avec le marché du travail, l'activité réduite comporte aussi le risque d'enfermer le demandeur d'emploi dans une trappe au travail précaire. L'enchaînement de contrats courts et/ou à temps partiel peuvent en effet constituer une forme de spirale fragilisant la situation du demandeur d'emploi. Les travaux d'évaluation semblent indiquer un effet positif de l'activité réduite sur le taux de retour à l'emploi 12 mois après l'entrée en activité réduite, à condition qu'elle ne se prolonge pas au-delà de 6 mois. La qualité de l'emploi retrouvé, mesurée à

partir du salaire en emploi et du nombre d'heures travaillées, n'est, quant à elle, pas significativement améliorée par l'exercice d'une activité réduite, et ce quelle que soit la durée de celle-ci<sup>14</sup>.

### Une assurance chômage de moins en moins protectrice pour les plus vulnérables

Alors que les réformes successives de l'assurance chômage visent à restreindre les conditions et modalités d'indemnisation pour inciter à la reprise d'emploi, les études convergent sur le fait que l'hypothèse d'usage stratégique ou de comportements optimisateurs des demandeurs d'emploi ne se vérifie pas dans les faits, et qu'au contraire différentes formes de non recours aux droits<sup>15</sup> – absentes des réflexions sur l'assurance chômage – sont fréquentes<sup>16</sup>. Les données sur l'indemnisation montrent qu'en réalité une part importante des demandeurs d'emploi ne touche pas d'indemnisation. En 2023, 68,4 % des personnes inscrites à France Travail (en catégories A, B, C, D, E) sont indemnisables au titre du chômage et parmi elles, 71,4 % sont indemnisées : cela signifie que moins de la moitié des demandeurs d'emploi inscrits bénéficient réellement d'une indemnisation. Les fins de CDD constituent le premier motif

<sup>12</sup> France Travail, Rapport du médiateur national 2023.

<sup>13</sup> Demandeurs d'emploi inscrits à France Travail (ex-Pôle Emploi) au 4<sup>e</sup> trimestre 2023, Dares Indicateurs n°6, 2024.

#### FOCUS

“ Si les femmes connaissent depuis le milieu des années 2000 un taux de chômage inférieur à celui des hommes, certaines populations restent durablement plus exposées au chômage : les jeunes, les moins qualifiés, les personnes ayant une ascendance migratoire.”

<sup>14</sup> N. Havet, X. Joutard & A. Penot. « Les pratiques d'activité réduite et leurs impacts sur les trajectoires professionnelles : une revue de la littérature », Revue d'économie politique, vol. 129, no. 1, 2019

<sup>15</sup> Entre 25 % et 42 % des salariés éligibles ne recourent pas à l'assurance chômage, un taux comparable à celui observé sur d'autres prestations sociales. Source : Quantifier le non-recours à l'assurance chômage, Document d'études Dares, octobre 2022, n°263

<sup>16</sup> C. Vivès & M. Grégoire (2021). Les salariés en contrats courts : chômeurs optimisateurs ou travailleurs avant tout ? Connaissance de l'emploi n°168.

d'ouverture des droits et les moins de 35 ans environ la moitié des indemnisés ; ce sont également les personnes les plus touchées par les réformes récentes. La réforme de 2021 qui s'est traduite par le passage de 4 à 6 mois requis d'affiliation et l'allongement des droits pour les allocataires au parcours d'emploi fractionné a particulièrement pénalisé les jeunes et les allocataires ayant perdu un contrat court (CDD et intérim)<sup>17</sup>. La réduction des droits à l'assurance chômage sous l'effet des réformes récentes contribue en outre à alimenter un sentiment d'insécurité financière pour des salariés alternant contrats courts et chômage.

Enfin, une partie des personnes considérées comme inactives au sens du BIT, car elles ne sont ni en emploi, ni au chômage au moment de l'enquête, mais qui souhaitent pourtant travailler et sont proches du marché du travail forme le halo du chômage. Ce halo explique une partie des écarts entre le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à France Travail en catégorie A et les chômeurs au sens du BIT puisqu'ils ne sont pas comptabilisés. En 2022, environ 1,9 million de personnes sont dans ce halo contre 1,5 million 20 ans auparavant. Elles représentent 4,4 % des personnes âgées de 15 à 64 ans. Leur profil est proche de celui des chômeurs : plus jeune et moins diplômé que le reste de la population active, le halo est toutefois nettement plus féminin et encore moins diplômé que les chômeurs.

### Toutes les catégories de population ne présentent pas le même risque de chômage.

Si les femmes connaissent depuis le milieu des années 2000 un taux de chômage inférieur à celui des hommes, certaines populations restent durablement plus exposées au chômage : les jeunes, les moins qualifiés, les personnes ayant une ascendance migratoire. Et toutes cumulent conditions d'emploi et

conditions de travail moins favorables, participant aux fortes inégalités sur le marché du travail, tant en termes d'accès que de trajectoires. Inégalités qui peuvent traduire des formes de discrimination à l'embauche ou en cours de carrière comme en attestent de nombreux travaux de recherche en économie ou sociologie<sup>18</sup>.

### Enfin, l'exposition au chômage varie également selon le lieu de résidence.

Il est plus faible que la moyenne nationale, en Île-de-France, dans les régions de l'Ouest et du Centre-Est ainsi qu'en Corse. Au contraire, il est plus élevé dans le Sud et dans les Hauts-de-France. Enfin, dans les régions d'outre-mer, le taux de chômage est nettement plus élevé qu'en France métropolitaine (de 12,5 % en Martinique à 18,6 % en Guadeloupe)<sup>19</sup>. À un niveau infra régional, certaines zones d'emploi ou quartiers sont plus touchées par le chômage, cumulant le plus souvent un faible niveau de qualification de la population active et des difficultés sociales. Ainsi, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), le taux de chômage est près de 3 fois supérieur à la moyenne nationale et le taux de pauvreté atteint 42,6 % dans ces quartiers. Et lorsqu'ils sont en emploi, les travailleurs de ces quartiers sont plus souvent en emplois à durée limitée et à temps partiel.

<sup>18</sup> En dix ans, le sentiment de discrimination augmente, porté par les femmes et le motif sexiste (2022), J. Lè, O. Rouhban, P. Tanneau, C. Beauchemin, M. Ichou, P. Simon, [Insee Première](#) 1911 ; E. Arnoult, M. Ruault, E. Valat, P. Villedieu, IPP, ISM CORUM (2021). Discrimination à l'embauche des personnes d'origine supposée maghrébine : quels enseignements d'une grande étude par testing ? [Dares Analyses](#) n°67. ; Discriminations dans l'accès à l'emploi : les effets croisés du genre, de l'origine et de l'adresse (2022), S. Chareyron, Y. L'Horty, P. Petit, rapport de recherche [TEPP](#)

<sup>19</sup> [Insee](#)

<sup>17</sup> [Unédic](#), Suivi de la réglementation d'assurance chômage, février 2024.

# 03

ÊTRE BIEN AU TRAVAIL

**Travailler,  
mais à quel coût ?**

S'il faut que son contrat de travail permette au salarié de se voir garantir une rémunération décente, celui-ci doit également pouvoir exercer son activité « dans conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité », ainsi que le prévoit l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Or, de nombreux secteurs professionnels demeurent très exposés aux risques d'accidents et de maladies du travail. Le nombre d'accidents mortels du travail a certes substantiellement diminué au cours des dernières décennies, mais il semble avoir atteint un plancher depuis quinze ans. En parallèle, on constate le développement de risques psychosociaux ou de mal-être au travail, en particulier dans les métiers reconnus comme les plus essentiels.

## 1 — Le coût du mal travail

**Les facteurs de risques professionnels sont variés et dépendent principalement du secteur d'activité.** Un tiers des salariés du privé en France métropolitaine sont exposés à des nuisances sonores, ponctuelles ou régulières, principalement dans le secteur industriel et dans la construction ; 19 % des salariés du privé sont exposés régulièrement à au moins un agent biologique, en particulier dans le secteur agricole ou dans les activités d'aide

à la personne ; et près de 8 % des salariés du public et du privé sont soumis à la répétition d'un même geste ou d'une série de gestes à une cadence élevée, en particulier des ouvriers non qualifiés dans les secteurs agricole et agroalimentaire<sup>1</sup>. L'organisation du travail est également source de risques psychosociaux, liés au rythme et au caractère répétitif des tâches à accomplir, à l'existence d'objectifs chiffrés et de pression au résultat, au manque d'autonomie ou aux exigences émotionnelles liées aux rapports sociaux au travail<sup>2</sup>.

### FOCUS

“ On compte chaque année plus de 600 000 accidents du travail, dont près de 40 000 sont accompagnés d'incapacités permanentes partielles et plus de 700 sont mortels ”

<sup>1</sup> « Chiffres clés sur les conditions de travail et la santé au travail », Dares, Synthèse Stat', n° 37, Août 2021.

<sup>2</sup> Selon la Dares, 31 % des actifs occupés déclarent devoir cacher ou maîtriser leurs émotions.

47 % des actifs occupés estiment qu'ils doivent « toujours » ou « souvent » se dépêcher dans leur travail. Au moins 64 % des actifs occupés déclarent être soumis à un travail intense ou subir des pressions temporelles. Enfin, 64 % des actifs occupés déclarent manquer d'autonomie dans leur travail.

Ces risques ont des conséquences importantes sur la santé (physique et mentale) et la sécurité des salariés. **Si le nombre d'accidents du travail graves et mortels a diminué au cours des dernières décennies, un plancher semble avoir été atteint depuis 2010.** On compte ainsi chaque année plus de 600 000 accidents du travail, dont près de 40 000 sont accompagnés d'incapacités permanentes partielles et plus de 700 sont mortels<sup>3</sup>. Cette baisse globale des accidents de travail depuis 2001 masque la hausse des accidents de travail pour les femmes. **Les activités de service (santé, action sociale, nettoyage, travail temporaire) comptabilisent le plus d'accidents du travail pour les femmes.** Dans ces activités, où les effectifs salariés ont augmenté de 22 % sur la période 2001-2019, on constate une hausse de 110 % des accidents de travail pour les femmes. Le secteur le plus accidentogène pour les hommes demeure le BTP, même si sur la période 2001-2019, on constate une baisse dans ce secteur de près de 30 % des accidents du travail pour les hommes, tandis

<sup>3</sup> Assurance maladie, Chiffres 2021 et 2022 – Santé et sécurité au travail :

que l'augmentation globale des effectifs salariés est de 40 %<sup>4</sup>. En 2021, la France avait le quatrième taux le plus élevé d'accidents mortels parmi les pays de l'Union européenne, soit 3,32 pour 100 000 travailleurs, près du double de la moyenne (1,76). Si ces comparaisons sont sujet à discussion, les méthodes de comptabilisation varient entre les pays, plusieurs pays affichent des taux inférieurs à 1, notamment la Finlande, la Suède et l'Allemagne.

**S'agissant des maladies professionnelles**, on dénombrait en 2022 203 décès consécutifs à une maladie professionnelle et 66 738 nouveaux cas, pour les salariés du secteur privé du régime général. Les maladies professionnelles reconnues sont en augmentation très forte et constante pour les hommes et les femmes depuis 2001 (+108 %) mais elles progressent nettement plus rapidement pour les femmes du fait de la croissance des types d'emplois qu'elles occupent (+158,7 %) que pour les hommes (+73,6 %). Les troubles musculosquelettiques et les affections

<sup>4</sup> Anact (2024), Sinistralité au travail en France : une évolution différenciée entre les femmes et les hommes entre 2001 et 2019.

# 3,32

pour **100 000 travailleurs**,  
c'est le taux d'**accidents mortels**  
au travail en France, soit près  
du double de la moyenne  
au sein de l'UE.

# + 108 %

L'augmentation du nombre de **maladies professionnelles** reconnues entre 2001 et 2022

# 5,3 ans

L'**écart d'espérance de vie**  
entre cadres et ouvriers chez  
les hommes et 3,4 ans chez  
les femmes

causées par l'amiante représentent la grande majorité de ces maladies professionnelles, qui touchent principalement des ouvriers et des employés.

Ces inégalités d'exposition alimentent des inégalités d'espérance de vie entre les catégories socio professionnelles : entre cadres et ouvriers, l'écart est de 5,3 ans chez les hommes et de 3,4 ans chez les femmes, et l'écart entre diplômés de l'enseignement supérieur et non diplômés est de 8 ans chez les hommes, et de 5,4 ans chez les femmes<sup>5</sup>.

### **Ces risques professionnels et leurs conséquences ont un coût collectif important.**

D'un point de vue purement budgétaire d'abord, les prestations sociales pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP) représentaient en 2022 plus de 10 milliards d'euros pour le régime général<sup>6</sup> et 0,7 milliard pour le régime agricole<sup>7</sup> — auxquels doivent être ajoutés le coût de prise en charge sanitaire des affections non reconnues comme accidents ou maladies professionnelles, mais que les conditions du travail sont susceptibles d'aggraver ou de faire durer. La pénibilité des conditions de travail a également un coût économique, du fait des journées de travail perdues (48 millions en 2021 à cause d'accidents du travail), des conséquences du stress et du mal-être au travail, qui dégradent la santé physique et mentale et favorisent l'absentéisme (un tiers

<sup>5</sup> « Les écarts d'espérance de vie entre cadres et ouvriers : 5 ans chez les hommes, 3 ans chez les femmes », Insee Première No 2005, juillet 2024

<sup>6</sup> [Rapport annuel de l'assurance maladie pour 2022](#)

<sup>7</sup> Chiffres utiles de la [MSA](#), 2023

#### FOCUS

“ En 2019, 37 % des salariés jugeaient ne pas être capables de faire le même travail jusqu'à la retraite.”

des arrêts de longue durée serait lié des troubles psychologiques, principalement lié à l'environnement de travail et aux pratiques managériales<sup>8</sup>), mais également de la sortie de l'emploi qu'elle est susceptible de provoquer pour les salariés présentant des incapacités permanentes.

## **2 — Une qualité des emplois déconnectée de leur utilité sociale**

### **Des conditions de travail qui mettent à mal la soutenabilité du travail.**

Dans un contexte de vieillissement de la population active et d'intensification du travail, les conditions dans lesquelles les travailleurs exercent leur emploi, et les risques qui y sont associés posent la question de la soutenabilité du travail. En 2019, 37 % des salariés jugeaient ne pas être capables de faire le même travail jusqu'à la retraite<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Baromètre “Abstentéisme 2023”, [Malakoff Humanis](#)

<sup>9</sup> “Quels facteurs influencent la capacité des salariés

Plus fondamentalement, la pénibilité des conditions de travail et les risques associés contribuent à la mauvaise qualité de l'emploi dans certains secteurs d'activité, qui sont pourtant les plus essentiels à la continuité économique et sociale du pays. À l'occasion de la crise sanitaire, a ainsi émergé la question des travailleurs dits « de la deuxième ligne », c'est-à-dire celles et ceux dont l'activité ne pouvait ni être suspendue ni être accomplies en télétravail : il s'agissait principalement de conducteurs de véhicules ; d'agents d'entretien ; de caissiers et de vendeurs de produits alimentaires ; d'ouvriers de la manutention, du bâtiment et des travaux publics ; d'aides à domicile ; d'agents de sécurité ; mais également d'agriculteurs, d'éleveurs et d'ouvriers de l'industrie agroalimentaire. **Or ces métiers se caractérisent souvent par des conditions de travail et d'emploi peu favorables**, en décalage

avec leur importance économique et sociale<sup>10</sup>. Outre un écart de salaires important avec la moyenne des salariés du secteur privé (environ -30 %) et des conditions d'emploi moins favorables (10,5 % de CDD contre 7,5 % et 7,1 % d'intérim contre 3,1 %), leurs conditions de travail sont plus dangereuses et plus pénibles : en 2019, ils déclaraient deux fois plus souvent que la moyenne des salariés du privé avoir connu un ou plusieurs accidents au cours de leur travail au cours des 12 derniers mois (20 % d'entre eux, contre 11 %). Cette prévalence de l'accidentologie est également liée à l'organisation économique de ces activités, puisqu'on constate que, toutes choses égales par ailleurs, les salariés employés dans des établissements sous-traitants, en particulier dans la construction et le nettoyage, font face à un risque plus élevé d'accidents du travail<sup>11</sup>.

à faire le même travail jusqu'à la retraite ?", [Dares Analyses](#), n° 17, Mars 2023.

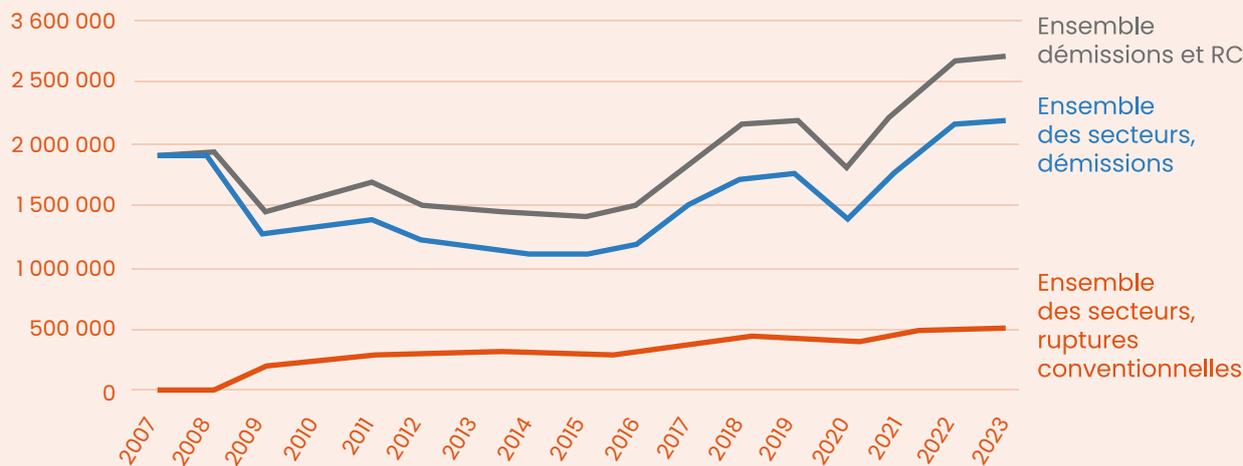
Cette absence de corrélation entre l'utilité sociale du travail et la qualité de l'emploi pour celles et ceux qui l'exercent pose non seulement une question de justice sociale, en creusant les inégalités, mais également d'intérêt général, dans un contexte où les besoins collectifs dans le secteur de l'aide à la personne, notamment pour les personnes âgées et en perte d'autonomie, mais aussi du bâtiment et de la production agricole, à l'heure de la transition écologique, ne vont cesser de s'accroître (cf. infra partie 6).

<sup>10</sup> [Rapport de la mission d'accompagnement des partenaires sociaux dans la démarche de la reconnaissance des travailleurs de la deuxième ligne](#), Christine Erhel et Sophie Moreau-Follenfant, 2021

<sup>11</sup> "Les salariés des entreprises sous-traitantes sont-ils davantage exposés aux accidents du travail ?", [Dares Analyses](#), n° 14, février 2023.

## FOCUS

“ L'élément de langage "valeur travail" laisse dans l'ombre la question de la valeur du travail, pour celle ou celui qui l'exerce comme pour la collectivité, en termes d'utilité sociale, mais également d'épanouissement personnel ou de valeur morale.”



Champs : établissements privés de France métropolitaine depuis 2007

Source : DMMO, [Dares](#)

### Évolution du nombre de départs volontaires 2007-2023 (toutes tailles d'établissement, ensemble des secteurs) en milliers

### 3 – Le sens du travail, un enjeu croissant du débat public

La « valeur travail » est, ces dernières années, au cœur des discours politiques de tout bord. Il s'agit à la fois d'un éloge de l'effort individuel et d'un impératif moral : rappeler l'importance, pour chacun, de se « mettre au travail », pour faire partie de la société et participer à l'effort collectif de production. Cet élément de langage laisse cependant dans l'ombre la question de la valeur du travail, pour celle ou celui qui l'exerce comme pour la collectivité, en termes d'utilité sociale, mais également d'épanouissement personnel ou de valeur morale.

Cette question du sens interroge plus largement le rapport des salariés à leur activité et les motivations intrinsèques pour lesquelles ils l'exercent (cf. encadré sur rapport des jeunes

au travail). Les salariés, du privé comme du public, trouvent du sens au travail selon des modalités multiples : d'après les enquêtes, il peut dépendre de l'utilité sociale de l'activité, du contact avec le public, des missions poursuivies, de la nature de l'employeur, mais également de l'organisation du travail<sup>12</sup>. Quel qu'il soit, le sens joue un rôle important dans la mobilité professionnelle, en étant à l'origine de nombreux départs volontaires, mais également sur la santé au travail – la perte de sens étant associée à une hausse de l'absentéisme pour maladie<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> T. Coutrot, C. Perez (2022). *Redonner du sens au travail : une aspiration révolutionnaire*, Seuil, La république des idées ; pour les agents publics voir l'enquête de [Nos services publics](#) sur la perte de sens

<sup>13</sup> Quand le travail perd son sens, [Dares](#), Document d'études, n°249, août 2021

Or, ces dimensions ont des effets notables sur le fonctionnement du marché du travail, qui pourraient aller en s'accroissant. En effet, si la satisfaction qu'expriment les salariés au regard de leur emploi paraît dépendre principalement de la rémunération et des conditions d'emploi et de travail, certains travaux récents indiquent que le sens du travail joue également un rôle déterminant dans l'attractivité — ou au contraire, le caractère repoussoir — de certains emplois. Or ce sens est lui-même fortement affecté par la qualité de leurs conditions de travail et d'emploi<sup>14</sup>. La crise de sens apparaît d'abord comme une crise du travail.

La perte de sens au travail est un enjeu de débat public depuis plusieurs années<sup>15</sup>, mais qui a été particulièrement mis en lumière depuis la crise sanitaire. Celle-ci s'est traduite à la fois par une intensification du travail, un sentiment d'insécurité de l'emploi en hausse mais aussi un renforcement de sens du travail notamment pour les métiers essentiels<sup>16</sup>. L'augmentation des départs volontaires, qui a atteint un pic en 2023, avec plus de 2,6 millions de démissions ou ruptures conventionnelles, peut s'expliquer pour partie par la recherche de meilleures conditions d'emploi (notamment en matière de rémunérations mais aussi de sens) dans un marché du travail dynamique. Le taux de démissions de CDI (c'est-à-dire les démissions de CDI rapportées aux effectifs en CDI), augmente dans tous les secteurs d'activité suite à la crise sanitaire mais c'est dans le secteur de l'hébergement-restauration que l'augmentation, en termes absolus, est la plus marquée entre 2019 et 2022 (de 27,7 à 31,2 %).

La prise de conscience écologique pourrait en outre accentuer à l'avenir des conflits de valeurs dans l'entreprise, en remettant en cause le sens du travail quotidien ou, plus fondamentalement, du modèle économique dans lequel s'inscrit l'entreprise. En 2019, 31 % des actifs occupés estimaient ainsi que leur travail pouvait avoir des conséquences négatives pour l'environnement<sup>17</sup>.

Redonner du sens au travail passe donc par différents canaux mais qui ne peuvent être déconnectés des enjeux d'amélioration de la qualité des emplois. Celle-ci, en augmentant la satisfaction au travail et *in fine* la capacité plus grande à exercer son travail jusqu'à la retraite, est l'une des réponses possibles à cette crise de sens.

<sup>17</sup> Le conflit éthique environnemental au travail, Thomas Coutrot, 2021 – No 166-167 – [Travail et Emploi](#) – 183

<sup>14</sup> « Maëlezig Bigi, Dominique Méda – Prendre la mesure de la crise du travail en France », [Sciences Po](#), 1<sup>er</sup> mai 2023.

<sup>15</sup> *Bullshit Jobs*, David Graeber, 2018

<sup>16</sup> [Insee](#), Emploi, chômage, revenus du travail 2022.

La porte d'entrée sur le marché du travail est pour une majorité de jeunes celle de la précarité. La part des contrats à durée limitée (CDD ou intérim) a doublé en quarante ans pour tous les jeunes quel que soit leur niveau d'étude, mais avec d'importants écarts selon le niveau de diplôme : cela concerne 22,8 % des jeunes diplômés du supérieur (13,4 % en 1985), 41,5 % des diplômés de niveau CAP-BEP ou Bac (17,4 % en 1985) et 53 % des non-diplômés ou titulaires du brevet des collèges (19,2 % en 1985).

Selon les données de l'enquête 2020 du Céreq, si parmi les 746 000 jeunes sortants du système éducatif en 2017, 90 % ont accédé à au moins un emploi après leur sortie de formation, près des deux tiers des emplois sont à durée déterminée. Les jeunes ont été la cible privilégiée de tous les contrats aidés existants depuis 40 ans destinés à soutenir leur insertion au regard de leur moindre productivité supposée du fait de leur faible expérience. Ce choix a conduit à fragiliser leur insertion sur des périodes de plus en plus longues, rallongeant d'autant l'accès à l'autonomie censée caractériser l'âge adulte<sup>1</sup>. Et la part de jeunes ni en emploi, ni en formation (NEET) ne se réduit pas malgré la multiplication des dispositifs en faveur des jeunes depuis 20 ans, elle atteint 12,5 % contre 10,7 % en 2003. Dans un rapport récent<sup>2</sup>, France Stratégie a évalué à près de 6 milliards les dépenses publiques en faveur de l'emploi et l'insertion des jeunes, considérant la relative inefficacité de ces politiques au regard de leurs résultats. Le rapport pointait notamment l'empilement de dispositifs non coordonnés et rarement évalués, la dispersion consécutive des moyens et l'insuffisant ciblage des politiques sur le préventif et les jeunes les plus en difficultés.

Le discours sur la jeunesse, flemmarde, pas assez impliquée dans son travail, trop exigeante vis-à-vis du travail, individualiste, mérite d'être nuancé au regard de ces conditions objectives d'insertion. Loin des stéréotypes, les résultats de différents travaux<sup>3</sup> montrent que les jeunes n'ont pas des attentes différentes de leurs aînés. Ils sont encore plus nombreux que les plus âgés à considérer que le travail est très important et leurs attentes – identiques à celles des plus âgés – sont plus intenses : la rémunération, l'intérêt des missions<sup>4</sup>, et l'équilibre de vie. Mais ces constats diffèrent entre les jeunes, la jeunesse ne formant pas un groupe homogène. Le rapport des jeunes actifs au travail se caractérise par une forte hétérogénéité, liée aux positions sociales et aux emplois occupés. La catégorie socioprofessionnelle fait apparaître, dans le bas de la distribution, une population moins heureuse au travail, plus exposée aux pénibilités physiques, moins attachée à l'entreprise/organisation et en demande de reconversion. Cette population semble également moins sensible à la « quête de sens » au travail et plus attentive à sa rémunération. Plus que le désengagement c'est la déception à l'égard du travail que traduisent aujourd'hui les comportements des jeunes<sup>5</sup>.

Le poids des inégalités de destin pèse aujourd'hui sur cette jeunesse qui cumule plus faible niveau de qualification, moins bonnes conditions d'emploi et perspectives de carrière, moindre soutien familial et plus grande exposition aux discriminations<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>C. Peugny, Les jeunes sont-ils des travailleuses et travailleurs comme les autres ?, in Que sait-on du travail ?, Sciences Po, 2023

<sup>2</sup>France Stratégie, Les politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes, 2023

<sup>3</sup>« Maëlezig Bigi, Dominique Méda – Prendre la mesure de la crise du travail en France », Sciences Po, 1<sup>er</sup> mai 2023. ; Apec, Rapport au travail des actifs de moins de 30 ans, 2024 ; Crédoc, Baromètre de la jeunesse – Travail, 2023.

<sup>4</sup>Il ressort de l'enquête de l'collectif Nos services publics sur la perte de sens chez les agents du service public que l'attrait pour l'intérêt général est plus marqué chez les jeunes : 80 % des moins de 30 ans et 77 % des 30-39 ans déclarent rejoindre le service public pour servir l'intérêt général

<sup>5</sup>« Maëlezig Bigi, Dominique Méda – Prendre la mesure de la crise du travail en France », Sciences Po, 1<sup>er</sup> mai 2023.

<sup>6</sup>Défenseur des droits, 14<sup>e</sup> baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi, 2021

# 04

POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI

**Des dépenses en hausse,  
principalement orientées  
sur les incitations à l'embauche,  
sans préoccupation suffisante  
de la qualité des emplois  
et des besoins sociaux**

Les dépenses publiques en faveur de l'emploi et du marché du travail ont triplé en 20 ans, en particulier les mesures d'allègements du coût du travail, et ce quelle que soit la manière dont on calcule ces dépenses. Ces aides, qui représentent plus de 40 % des dépenses totales en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2022, sont générales c'est-à-dire sans ciblage ni contrepartie. De même pour la formation professionnelle, dont les dépenses ont crû de près d'un tiers entre 2017 et 2022, qui est aujourd'hui insuffisamment orientée sur la sécurisation des parcours professionnels et l'adaptation des compétences des travailleurs aux besoins à venir du marché du travail.

## 1 — Des dépenses massivement orientées vers l'incitation à l'embauche

L'analyse des politiques de l'emploi et du travail peut se faire au prisme de plusieurs grilles d'analyse en mettant en regard les moyens déployés et les résultats obtenus. L'analyse des dépenses ou des budgets en faveur de l'emploi et du travail sur plusieurs décennies donne à voir les orientations politiques et les sous-jacents idéologiques associés.

**Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail** publiées régulièrement par la Dares couvrent l'ensemble des dépenses engagées dans le cadre des politiques menées en faveur de l'emploi et du marché du travail. Elles peuvent être regroupées en quatre leviers principaux visant à faciliter l'insertion et le maintien sur le marché du travail<sup>1</sup> (cf. schéma page suivante).

<sup>1</sup> Depuis 2021, la Dares ne présente plus les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail selon qu'elles sont ciblées sur certains publics ou générales, mais selon quatre leviers permettant de faciliter l'insertion ou le maintien sur le marché du travail

Parmi ces quatre leviers, les incitations à l'embauche, la formation et le soutien au revenu peuvent être administrés partiellement ou totalement par des opérateurs de l'État participant au Service public de l'emploi (SPE) (cf. annexe 2).

**En 40 ans, les dépenses de politiques de l'emploi ont explosé... et le taux de chômage est resté élevé**

Entre 1980 et 2022, les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail sont passées de 10 milliards d'euros à plus de 178 milliards d'euros, soit une hausse de 1 680 % en euros courants<sup>2</sup>. Pendant ce temps-là, le taux de chômage a continué de fluctuer autour de 8-9 %<sup>3</sup>. Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail recouvrent d'une part des dispositifs « ciblés » sur les demandeurs d'emploi et des publics particulièrement en difficulté sur le marché du travail,

<sup>2</sup> Alors que l'indice des prix augmentait de 225 % durant la même période

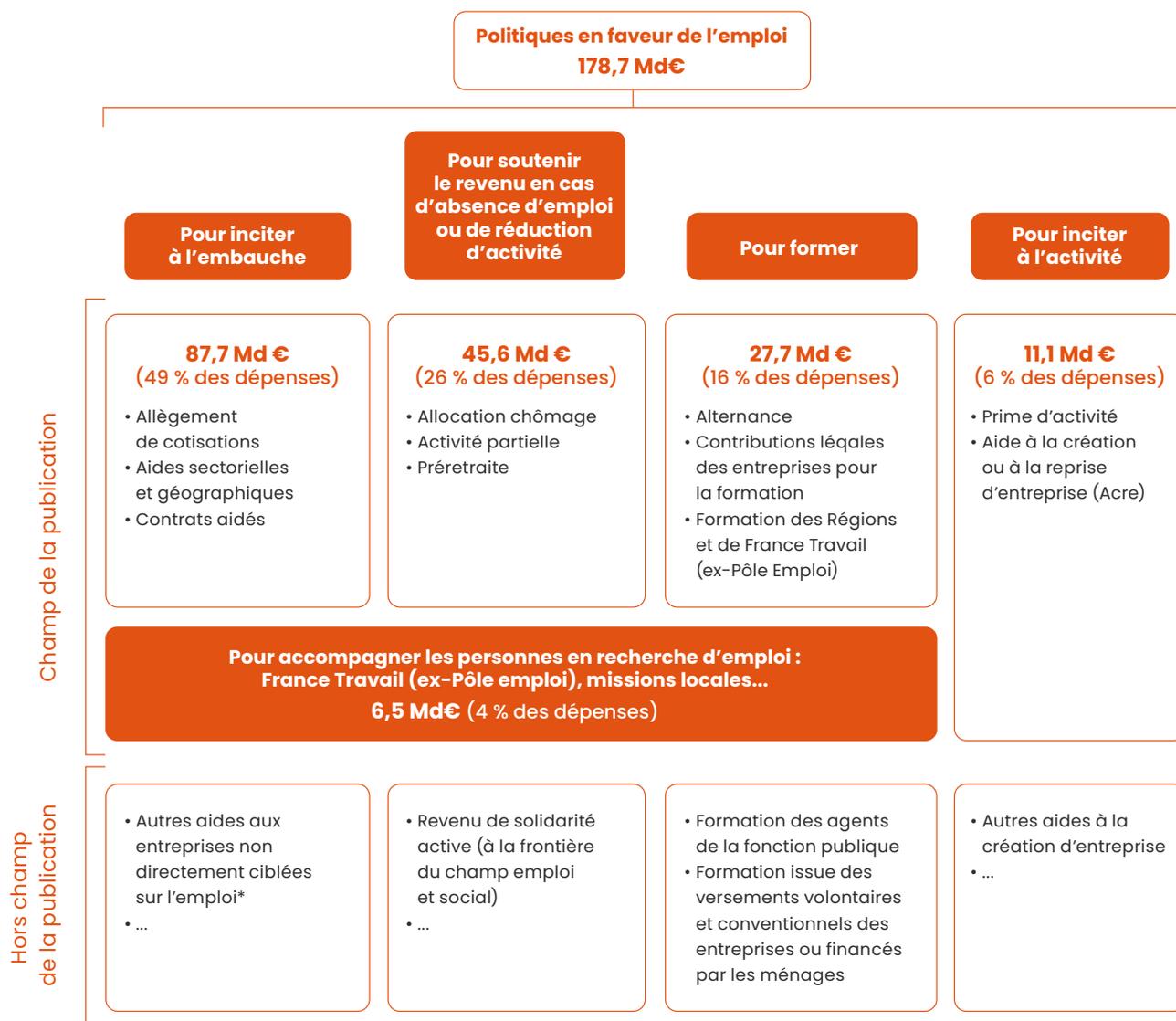
<sup>3</sup> « En 40 ans, les dépenses de politiques de l'emploi ont augmenté de 1 700 %... et le taux de chômage est resté inchangé », [IREF](#), 11 janvier 2024.

et d'autre part des dispositifs « généraux » destinés à renforcer les incitations au retour à l'emploi ou à réduire le coût du travail (mesures générales d'allègement et mesures spécifiques d'exonérations sur certaines zones géographiques ou certains secteurs). Les dépenses ciblées comprennent des dispositifs destinés à favoriser le maintien ou la reprise d'emploi (comme les contrats aidés considérés comme une dépense « active »),

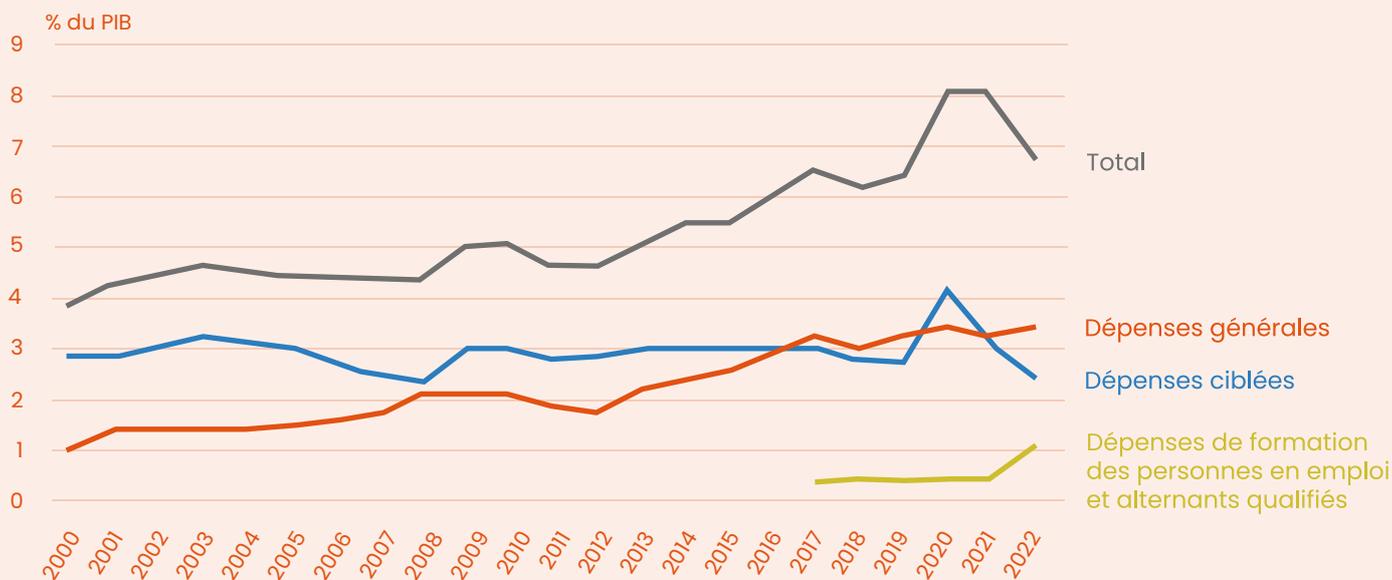
et d'autres visant à compenser la perte de revenus en cas de perte d'emploi (comme l'indemnisation chômage catégorisée comme dépense « passive »)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>Cette nomenclature des dépenses en actives/passives en 9 catégories est celle de la base « politiques du marché du travail » (PMT) élaborée par Eurostat en 1996. Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail publiées par la Dares n'utilisent plus cette sémantique depuis 2018.

## Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2022



\*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

## Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en % du PIB entre 2000 et 2022

Sur 20 ans, ces dépenses ont quasiment doublé en points de PIB (de 4 à 7%), portées par la croissance des dépenses dites générales qui dépassent en 2022 en points de PIB les dépenses ciblées.

Derrière cette évolution, ce sont les montants alloués aux allègements généraux qui ont explosé, suivis des compléments aux bas salaires (prime pour l'emploi puis prime d'activité) et des exonérations aux services à la personne.

**Une autre manière d'apprécier les efforts consacrés aux politiques publiques en faveur de l'emploi et du travail est d'analyser les programmes de la mission Travail et Emploi.**

Dans le projet de loi de finances 2024, la mission Travail et emploi, qui porte les crédits permettant la mise en œuvre des politiques publiques pour l'emploi, la formation professionnelle et le travail, est dotée de près de 23 milliards d'euros. Le principal objectif assigné à cette mission

EN MDS EUROS	2000	2022
<b>Allègements généraux</b>	11,5	70,5
<b>Prime pour l'emploi (2001) puis Prime d'activité</b>	2,5	10
<b>Exonérations ciblées géographiquement</b>	0,6	1,8
<b>Exonérations ciblées sur des secteurs</b>		
Hotel Café Restaurant (HCR)	0,29	
Services à la personne	2,6	8,3
Agriculture		0,6

### Évolution des principaux postes des dépenses générales en faveur de l'emploi 2000-2022

Source : Dares

est la poursuite du plein emploi. Les deux principaux programmes qui y concourent, le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » représentent à eux seuls 96 % des crédits de la mission Travail et Emploi (cf. annexe 3 pour plus de détails).

Le programme 103 a connu la plus forte progression ces dernières années sous l'effet à la fois de l'augmentation des dépenses de compensations des exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi et des différentes aides en faveur de l'alternance. Par catégorie de dépenses, les transferts aux entreprises sont passés de 2,3 à 8,9 milliards entre 2014 et 2023, soit une multiplication par près de 4 en 10 ans, dont plus de 90 % sont consommés dans le programme 103.

Les montants alloués dans ce programme à l'anticipation et au développement des compétences restent modestes au regard des mutations en cours et insuffisamment crantés<sup>5</sup>. La croissance des dépenses de la mission Travail et emploi ces dernières années (de 14,7 à 20,9 Md€ entre 2020 et 2023) s'explique principalement par la mise en place de nombreux dispositifs destinés à amortir les effets de la crise<sup>6</sup>. Le risque est aujourd'hui une forme de soclage et de pérennisation de certaines de ces dépenses au détriment de celles orientées sur l'anticipation des besoins de moyen terme.

<sup>5</sup> Ils reposent principalement sur le plan d'investissement dans les compétences (PIC) et l'opérateur France Compétences. Les montants alloués au premier représentaient 20 % des crédits consommés du programme 103 en 2023 mais sans réelle visibilité sur 2024, le PIC devant s'éteindre cette année. Tandis que l'opérateur France Compétences connaît un déficit structurel persistant qui fragilise son fonctionnement.

<sup>6</sup> Analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la Mission Travail et emploi, [Cour des comptes, 2024](#)

Le programme dédié à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail (programme 111) est lui doté d'environ 110 millions d'euros, dont plus de la moitié est consacrée à la promotion du dialogue social et moins d'un quart aux enjeux de santé et sécurité au travail.

Ces deux grilles de lecture des dépenses en faveur de l'emploi et du travail renvoient à des nomenclatures et des standards distincts et ne portent pas sur les mêmes périmètres mais elles illustrent toutes les deux les orientations massives des politiques publiques en faveur de la baisse du coût du travail et des incitations financières à l'embauche et à la reprise d'activité pour soutenir l'emploi. En creux, les enjeux de la qualité de l'emploi comme celle du travail sont minorés. En outre, les coûts associés à une mauvaise qualité de l'emploi comme à de mauvaises conditions de travail ne sont jamais mis au regard des dépenses affectées à ces politiques.

## 2 — Le manque de ciblage des objectifs et moyens alloués aux dépenses générales en faveur de l'emploi

**Les politiques de l'emploi se sont depuis 30 ans déployées massivement vers des incitations financières à l'embauche, sous la forme d'allègements de cotisations et d'exonérations socio fiscales, qui ont effectivement contribué à soutenir les emplois à bas salaires.** Elles n'ont cependant pas réussi à réduire les inégalités face au chômage des salariés les moins qualifiés et à favoriser le développement d'emplois de qualité. Parmi les 5 objectifs du programme 103 présentés dans le Projet annuel de performance (PAP), aucun n'est relatif au suivi des transferts aux entreprises qui représente la majeure partie des crédits dépensés, et

aucun indicateur ne vise à apprécier l'efficacité des sommes engagées au regard des conditions de travail et d'emploi. La focalisation des politiques de l'emploi sur le taux d'emploi sans aucun objectif ou indicateur associé à une amélioration de la qualité des emplois subventionnés a de fait conduit à soutenir de plus en plus massivement au fil du temps des emplois de faible qualité au sens où ils cumulent faibles rémunérations, fortes contraintes (physiques, horaires) et faibles perspectives professionnelles<sup>7</sup>. Souffrant dès aujourd'hui d'importantes difficultés de recrutement, une partie de ces emplois seront en fortes tensions à horizon 2030 pour répondre aux besoins sociaux croissants de la société (cf. infra partie 6).

**La question des salaires et des temps de travail insuffisants pour vivre décemment de son travail est particulièrement prégnante dans certains secteurs très consommateurs de contrats courts et de temps partiel.** Et ce sont les mêmes secteurs qui bénéficient le plus des allègements de cotisations. Le programme 111 intitulé « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », qui représente 0,4 % des crédits de la mission en 2023, ne vise qu'une partie des difficultés rencontrées par ces travailleurs à bas salaires, celle de l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel. Les objectifs associés renvoient à l'amélioration des conditions de travail via le déploiement du Plan santé au travail (PST) ou des services d'inspection du contrôle mais aucun indicateur ne porte sur les conditions d'emploi, les risques associés au travail, les perspectives de carrière ou la conciliation des temps (cf. encadré sur les objectifs et indicateurs de ce programme). Et dans le PAP, aucun indicateur ne vise à croiser les allègements dont bénéficient les entreprises,

les secteurs ou les zones géographiques avec la qualité des emplois offerts. Des mécanismes d'incitation à négocier sur les salaires pourraient pourtant être étudiés (par exemple via le calcul des exonérations de cotisations sur les bas salaires, qui pourrait se faire sur la base des minima de branche et non du Smic)<sup>8</sup> ou des objectifs d'amélioration de la qualité des emplois au regard des allègements dont bénéficient les entreprises (en termes de formation et d'accompagnement à la mobilité des salariés rémunérés en deçà de 1,6 Smic vers des emplois plus qualifiés mais également de conditions de travail de ces emplois).

<sup>8</sup> [Ministère du Travail, Rapport de la mission d'accompagnement des partenaires sociaux dans la démarche de la reconnaissance des travailleurs de la deuxième ligne, 2021.](#)

#### FOCUS

“ La focalisation des politiques de l'emploi sur le taux d'emploi sans aucun objectif ou indicateur associé à une amélioration de la qualité des emplois subventionnés a de fait conduit à soutenir de plus en plus massivement au fil du temps des emplois de faible qualité ”

<sup>7</sup> [France Stratégie, Qualité de l'emploi : une question de métiers ? 2023.](#)

### Les objectifs et indicateurs du programme III de la mission Travail et Emploi

- **OBJECTIF 1** : Renforcer la présence de l'inspection du travail sur les lieux de travail
- **INDICATEUR 1.1** : Part des interventions annuelles des inspecteurs du travail sur les lieux de travail
- **OBJECTIF 2** : Contribuer à la prévention et à la réduction des risques professionnels
- **INDICATEUR 2.1** : Part du temps opérationnel consacré à la mise en œuvre des actions relevant du PST4 et des PRST
- **INDICATEUR 2.2** : Part des interventions des services de l'inspection du travail sur les chantiers du bâtiment, sur l'ensemble des interventions
- **OBJECTIF 3** : Dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social
- **INDICATEUR 3.1** : Part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective dans l'enquête annuelle « dialogue social »
- **INDICATEUR 3.2** : Délai d'extension par l'administration du travail des accords de branche
- **OBJECTIF 4** : Agir pour la réduction des inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes
- **INDICATEUR 4.1** : Part des entreprises qui déclarent l'index égalité femmes - hommes

Source : Projet annuel de performances, annexe au PLF 2024, Mission Travail et Emploi

Si l'incitation à l'embauche et à la reprise d'emploi est un objectif légitime au regard du taux d'emploi, il peut se combiner avec une vision émancipatrice du travail et d'investissement dans l'emploi pour favoriser à la fois la compétitivité des entreprises sur le moyen et long terme, et la capacité des salariés à vivre décemment de leur travail, à rester en emploi, à évoluer, à se former aux mutations à venir. Sous-investir dans l'accompagnement des entreprises aux mutations économiques et la soutenabilité du travail est un pari de court terme qui ne tient pas compte des synergies entre ces dimensions. Investir dans des dispositifs qui favorisent la qualité du travail c'est à la fois éviter des coûts associés au mal travail,

favoriser les capacités productives et le bien-être des salariés en place et permettre aux entreprises de s'adapter aux besoins futurs de l'économie.

### 3 – Des dépenses de formation insuffisamment connectées aux besoins de sécurisation des transitions professionnelles

La formation initiale ou continue est considérée comme le meilleur atout pour lutter contre le chômage comme en attestent les écarts de taux de chômage entre diplômés. La formation est également vue comme un levier de compétitivité

pour les entreprises dans une économie marquée par des transformations majeures et rapides (transitions numériques et écologiques principalement). L'adaptation des compétences des travailleurs est de ce point de vue considérée comme une « politique active » de l'emploi et l'avènement d'une « société de la compétence » est l'un des objectifs du programme 103. Depuis 2017, nombre de politiques de l'emploi ont contribué à cet objectif : plan d'investissement dans les compétences ciblées sur les demandeurs d'emploi et les jeunes, compte personnel de formation (CPF), apprentissage.

Les dépenses en matière de formation professionnelle (qui incluent les coûts pédagogiques, les rémunérations de formation, les formations sur le lieu de travail et l'alternance) ont augmenté de façon conséquente en 20 ans, passant de 5,3 milliards en 2000 à plus de 27 milliards en 2022 (y compris les dépenses de formation des régions et de France Travail). Malgré cette forte progression, la part des dépenses dites actives reste encore faible en France en comparaison internationale.

**C'est entre 2018 et 2019 que ces dépenses explosent avec deux postes qui y concourent massivement** : les coûts pédagogiques et les dépenses et aides exceptionnelles liées à l'apprentissage. La loi de 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel a profondément remanié le paysage de la formation professionnelle en simplifiant l'accès individuel avec le CPF et en soutenant le développement de l'apprentissage avec l'objectif affiché par le Président de la République d'atteindre 1 million d'apprentis en 2027. De fait, le soutien public massif à l'apprentissage a permis au nombre de nouveaux contrats de passer de 321 000 en 2018 à plus de 852 000 en 2023 soit une

hausse de 165 %. Porté par la croissance du nombre d'apprentis dans le supérieur, ce succès a proportionnellement moins bénéficié aux niveaux de formation infra bac et aux élèves issus de milieux moins favorisés<sup>9</sup> et il a entraîné un coût important pour les finances publiques du fait de l'« aide exceptionnelle » créée mi-2020 dans le cadre du Plan de relance (1 jeune 1 solution) et des exonérations de cotisations sociales des contrats d'apprentissage. La dépense publique pour l'apprentissage a atteint 21 milliards d'euros pour l'année 2022, en hausse de 270 % depuis 2018<sup>10</sup>. L'insuffisant pilotage de ce dispositif, notamment budgétaire, a conduit la Cour des comptes à formuler des recommandations visant à améliorer l'efficacité de ces dépenses<sup>11</sup>. Des arbitrages devront être pris pour rendre le système financièrement viable. Parmi les éléments d'arbitrage à prendre en compte, les enjeux de qualité de ce dispositif gagneraient à être discutés, qu'il s'agisse de la qualité de l'offre de formation et de l'accompagnement des apprentis, comme de la qualité des emplois offerts et de leur contribution à l'atteinte de nos objectifs collectifs. Plus généralement, utiliser ces montants pour réduire les inégalités ou accompagner des jeunes actifs vers des emplois porteurs (cf. infra partie 6) permettrait de rendre plus efficaces nos dépenses publiques de formation.

<sup>9</sup> Rapport « Les politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes », (2023), [France Stratégie](#)

<sup>10</sup> Coquet B. (2023) « Apprentissage : un bilan des années folles », OFCE Policy brief, n° 117, juin

<sup>11</sup> [Cour des comptes](#), Analyse de l'exécution budgétaire 2023.

Le même constat peut être fait concernant le CPF, dont le développement depuis 2018 atteste de l'appétence des actifs pour la formation professionnelle : plus de 1,3 millions de formations ont été financées en 2023, dont un quart dans le domaine des transports, porté par le financement du permis de conduire. Néanmoins, la liberté octroyée aux actifs pour mobiliser leur CPF a provoqué une croissance difficilement soutenable des dépenses budgétaires engagées (2,1 milliards d'euros en 2021), ce qui a conduit le gouvernement à envisager un reste à charge par formation financée, pour contenir le déficit de France Compétences. Alors que les utilisateurs du CPF sont plus jeunes et moins diplômés que l'ensemble de la population active, ce reste à charge risque de les pénaliser davantage. Moduler le reste à charge en fonction des salaires ou de la dimension stratégique des formations permettrait de réduire les dépenses de manière plus efficiente.

### Les dispositifs de formation semblent avoir peu d'effet sécurisant sur les transitions.

Si le nombre de salariés souhaitant ou envisageant de changer de métier croît ces dernières années sous l'effet principalement des transitions en cours (près d'1 actif sur 2 constate une transformation rapide de son métier et 90% pensent que la formation professionnelle est nécessaire pour répondre à ces bouleversements<sup>12</sup>), le passage à l'acte et l'impact des formations suivies sur cette concrétisation sont plus incertains. Les dispositifs publics d'accompagnement aux transitions professionnelles restent aujourd'hui d'ampleur et d'efficacité limités, sans véritable pilotage par la puissance publique<sup>13</sup>.

Le principal dispositif public en faveur de la sécurisation des parcours professionnels, Transitions collectives (Transco) a été créé en 2021 sous l'égide des partenaires sociaux. Il s'agit de financer les transitions de salariés

<sup>12</sup> Cedefop, 2024, Baromètre de la formation et de l'emploi

<sup>13</sup> Igas (2024), Transitions professionnelles : dynamiser et mieux cibler l'action publique

# 1,3 millions

de formations professionnelles  
ont été financées en 2023

# 2,1 milliards €

Les dépenses budgétaires pour le CPF  
engagées par le gouvernement en 2021

# 90 %

des salariés pensent que  
la formation professionnelle  
est **nécessaire** pour  
répondre aux **changements**  
de leur métier

dont l'emploi est fragilisé vers un emploi porteur dans leur bassin de vie. Avec un total de 332 dossiers individuels déposés en 2022 pour un total de moins de 10 millions d'euros, ce dispositif n'est pas à la hauteur des besoins, notamment pour accompagner les salariés de secteurs impactés par la transition écologique. Parmi les raisons de cet échec, la complexité du dispositif, le manque d'information sur les secteurs porteurs, le manque d'accompagnement de l'entreprise de départ, et les risques associés à toute reconversion. Autant de freins dont l'intensité est très liée à la catégorie socio-professionnelle des salariés. Car si les employés non qualifiés étaient en 2015 45 % à vouloir changer de métier, seulement 32 % sont parvenus à leurs fins quatre ans plus tard<sup>14</sup>. Il ne suffit donc pas de vouloir pour pouvoir, la capacité à s'engager dans une transition est fonction des capacités du travailleur, elles-mêmes en grande partie dépendantes de ses propres ressources mais également de l'environnement plus ou moins capacitant offert par l'entreprise employeuse, qu'il s'agisse du budget consacré à la formation, de la volonté d'informer le salarié sur les dispositifs existants ou de l'accompagner dans sa démarche.

**L'accompagnement des entreprises dans leurs actions en faveur de la sécurisation des parcours professionnels de leurs salariés semble aujourd'hui insuffisamment priorisé par les politiques publiques** alors même que leur responsabilité est centrale. Le rôle des opérateurs de compétences (OPCO) est à cet égard à renforcer pour qu'ils puissent davantage assurer l'une de leurs missions : assurer un service de proximité au bénéfice notamment des très petites, petites et moyennes entreprises, permettant d'améliorer

## FOCUS

“ Si les employés non qualifiés sont 45 % en 2015 à vouloir changer de métier, seulement 32 % sont parvenus à leurs fins en 2019 ”

l'information et l'accès des salariés de ces entreprises à la formation professionnelle, et d'accompagner ces entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle, notamment au regard des mutations économiques et techniques de leur secteur d'activité. Sans cet accompagnement effectif, les inégalités d'accès à la formation sont amenées à perdurer<sup>15</sup> et les montants dépensés ne contribueront pas à les réduire.

Au final, si ces dépenses de formation ont permis à un nombre croissant d'actifs d'accéder à la formation, elles n'ont pas permis de réduire significativement les inégalités d'accès entre catégories socio-professionnelles, ni de contribuer à adapter les compétences des actifs vers les besoins de demain.

<sup>15</sup> C. Stephanus (2024) Accès à la formation : pourquoi souhaiter se former ne suffit pas, [Céreq Bref](#), n° 451.

<sup>14</sup> F. Lefresne & E. Verdier (2024). Le temps des mobilités et des reconversions professionnelles, [Céreq Essentiels](#), n° 5.

# 05

POLITIQUES PUBLIQUES DU TRAVAIL

**Au nom de  
la « simplification »,  
un éclatement des normes  
et une réduction  
des moyens de contrôle**

Alors que l'objectif principal de la politique publique du travail est de fixer et de faire appliquer par les employeurs un socle de garanties communes minimales en matière de relations contractuelles, de rémunération, d'organisation du travail et de conditions de travail, la tendance est à la multiplication des dérogations et à l'affaiblissement des moyens de contrôle de l'État, dans un contexte de fragilisation des organisations syndicales, au sein des entreprises comme au niveau national.

## 1 — Simplifier le code du travail, mais pour qui ?

Depuis plusieurs décennies, la « simplification » est le mot d'ordre principal de la politique publique du travail, qui aurait pour objectif de simplifier les règles qui pèsent sur les employeurs, « entravent » la compétitivité des entreprises et « rigidifient » le marché du travail.

Pourtant, **force est de constater que les réformes successives du code du travail n'ont cessé de le complexifier** - non pas en y introduisant de nouvelles protections pour les salariés ou de nouvelles obligations pour les employeurs, mais parce qu'elles ont au contraire multiplié les exceptions aux garanties minimales et les possibilités pour les employeurs de déroger au droit commun.

Par exemple, alors que le code du travail prévoit que le CDI est le principe et le CDD l'exception, les types de contrats de courte durée se sont multipliés ces dernières années, élargissant les cas où il est possible d'y avoir recours : outre la possibilité dont disposent depuis 2015 les employeurs de renouveler deux fois les CDD, on peut citer le « contrat vendanges » créé par la loi du 21 décembre 2001 ; le « CDD senior » instauré par un décret du 28 août 2006, transposant un accord national interprofessionnel ; le « CDD à objet défini » ou « CDD de mission » créé par la loi du 25 juin 2008 ; le « CDI de chantier » dont l'usage a été élargi à l'ensemble des branches professionnelles par l'ordonnance du 22 septembre 2017 ; le « CDI intérimaire » pérennisé par la loi du 5 septembre 2018 ; le « contrat de travail temporaire multi-remplacement » créé de manière expérimentale par la loi du 21 décembre 2022 ; etc.

Les réformes successives du code du travail ont ainsi eu moins pour effet de simplifier la lettre du code du travail que de donner aux

### FOCUS

“ Les réformes successives du code du travail ont ainsi eu moins pour effet de simplifier la lettre du code du travail que de donner aux employeurs les moyens de déroger aux règles collectives lorsqu'ils le jugent nécessaire ”

employeurs les moyens de déroger aux règles collectives lorsqu'ils le jugent nécessaire, à l'encontre de la logique de garanties minimales impératives au fondement du code du travail. La loi dite El Khomri de 2016 et les ordonnances Macron de 2017 sont venues parachever un long mouvement de renversement de la hiérarchie des normes en droit du travail. Alors que celle-ci était organisée par le « principe de faveur », selon lequel les salariés devaient toujours profiter de la norme la plus favorable, lorsque coexistaient plusieurs règles concurrentes dans le code du travail, les accords nationaux interprofessionnels, les accords de branche ou les accords d'entreprise, la nouvelle architecture normative permet aux partenaires sociaux de négocier, dans certaines matières, des règles moins favorables que celles prévues par le code du travail, et permet aux accords signés dans les entreprises de primer sur les accords signés au niveau des branches professionnelles dans la plupart d'entre elles. Cette évolution structurelle a étendu largement la possibilité de multiplier les dérogations par secteur d'activité et par entreprise – sans que ne soit même plus exigée l'approbation des organisations syndicales dans les plus petites d'entre elles.

**C'est également sous couvert de simplification que le recours aux conseils des prud'hommes, chargés des litiges relatifs aux contrats de travail de droit privé, a été réformé :** le délai dont dispose un salarié pour contester son licenciement est ainsi passé de cinq ans en 2008, à deux ans en 2013 et à un an en 2017 ; et le montant des indemnités auxquelles il peut prétendre a été plafonné. L'objectif affiché de ces réformes était d'améliorer la visibilité des employeurs sur les suites contentieuses de conflits au travail ; l'effet principal constaté est la chute du nombre de saisines par les salariés de l'ordre de 40 % en 7 ans, passant de 184 992 en 2015 à 115 500 en 2022.

Selon la même logique, le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), créé en 2014 afin de promouvoir la prévention et la réparation des expositions à des facteurs de risques professionnels, a été transformé en compte professionnel de prévention (C2P) en 2017, le nombre de critères de pénibilité étant réduit à 6 (travail de nuit,

# 1 an

le délai dont dispose un salarié pour **contester son licenciement**, contre 2 ans en 2013 et 5 ans en 2008

# - 40 %

La diminution du nombre de **saisines des conseils aux prud'hommes** chargés des litiges relatifs aux contrats de travail de droit privé entre 2015 et 2022

# 6

Le nombre de **critères de pénibilité** défini depuis 2017, contre 10 auparavant.

travail en équipes successives alternantes, travail répétitif, activités exercées en milieu hyperbare, températures extrêmes, bruit) au lieu de 10 (avec la suppression des agents chimiques dangereux, de la manutention manuelle de charge, des postures pénibles et des vibrations mécaniques). Cet « effort de simplification » a fait passer le nombre de salariés potentiellement bénéficiaires de 2 920 000 à 1 756 000<sup>1</sup>.

## 2 — Baisse des moyens et des outils de contrôle de l'État

**Cette tendance à la fragmentation des règles de droit du travail se double d'une réduction des outils et des moyens pour l'État de contrôler les entreprises et de sanctionner les employeurs qui y dérogent.**

Du point de vue budgétaire, l'enveloppe annuelle allouée à la politique publique du travail s'élève à environ 400 millions d'euros, ce qui représente, selon les années, entre 2 % et 3 % du montant total dédié à la mission Travail et Emploi dans le budget de l'État – la tendance étant à la baisse<sup>2</sup>. Près de 80 % de cette somme est destinée aux dépenses de personnels, principalement les agents publics des services départementaux et régionaux du ministère du travail, dont ceux de l'inspection du travail (près de 4 300 postes équivalents temps-plein, ou ETP) ; environ 10 % est versée aux organisations syndicales et patronales au titre de la contribution de l'État au dialogue social ; le reste est partagé entre les opérateurs en charge des conditions de travail

<sup>1</sup> « Chiffres clés sur les conditions de travail et la santé au travail », DARES, Synthèse Stat', n° 37, Août 2021.

<sup>2</sup> Cf. montants des crédits exécutés depuis 2018 pour le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et l'action n°16 du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » pour la rémunération des agents participant aux actions du programme 111.

et du dialogue social<sup>3</sup> et finance des travaux de recherche et des actions de prévention et de formation, notamment des conseillers prud'hommes.

Le budget de la politique publique du travail est ainsi constitué presque intégralement des dépenses de personnels des agents qui la mettent en œuvre, en particulier de l'inspection du travail qui a pour mission de contrôler, dans les entreprises, la bonne application du droit du travail, et en particulier le respect des règles en matière de santé et sécurité des salariés, de durée du travail, de contrat de travail, de lutte contre les discriminations et le travail illégal, mais aussi de fonctionnement des institutions représentatives du personnel.

<sup>3</sup> Notamment l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

### FOCUS

“ Le budget de la politique publique du travail est ainsi constitué presque intégralement des dépenses de personnels des agents qui la mettent en œuvre ”

Les effectifs consacrés à ces missions sont cependant en baisse. Pour l'ensemble de la mission Travail et Emploi, le nombre d'ETP a en effet connu une diminution de 9 % entre 2015 et 2021 (hors transfert à d'autres administrations)<sup>4</sup>, dont la principale victime a été l'inspection du travail, avec une perte de 16 % de ses effectifs, soit près de 740 ETP. À cette politique d'économie budgétaire, s'ajoutent par ailleurs des difficultés de recrutement, puisque les services de l'inspection connaissent depuis plusieurs années un taux de vacance important. Ainsi, pour 2 048 sections sur le territoire national en 2022, 18 % étaient vacantes, ce qui portait le nombre d'inspecteurs du travail effectivement en exercice à seulement 1 680, pour plus de 20 millions de salariés du secteur privé – chaque inspecteur ayant la charge de plus de 12 000 salariés.

Si les raisons de cette perte d'attractivité sont sans doute multiples, il est probable que comptent parmi elles **les risques liés aux**

**fonctions exercées** et qui ont été régulièrement médiatisés au cours des dernières années – risques d'agressions verbales ou physiques lors des contrôles sur place, mais également de sanction administrative<sup>5</sup> dans un contexte de fragilisation de l'indépendance de l'inspection, garantie pourtant par les textes internationaux, et alors que les autres services départementaux chargés du travail et de l'emploi ont été placés, depuis la réforme de l'organisation territoriale de l'État de 2021, sous l'autorité des préfets de département.

Or, l'inspection du travail est le principal outil de contrôle dont dispose l'État pour garantir le respect du droit du travail dans toutes les entreprises du territoire, les inspecteurs détenant un pouvoir d'investigation, de décision et de sanction et pouvant saisir le procureur de la République lorsqu'ils constatent une infraction pénale.

**À cette réduction des moyens s'ajoute le développement d'une logique incitative, susceptible d'amoindrir le caractère impératif des règles du droit du travail.** C'est notamment le cas pour les enjeux relatifs à la lutte contre les discriminations ou à l'égalité entre les femmes et les hommes. La loi du 5 septembre 2018 impose par exemple aux entreprises de plus de cinquante salariés de publier le score qu'elles obtiennent à un index d'égalité professionnelle, calculé chaque année à partir de plusieurs indicateurs dont

<sup>4</sup> [Rapport de la Cour des comptes sur la gestion des ressources humaines du ministère du Travail, 2022.](#)

<sup>5</sup> Voir par exemple « 918 jours », le récit de deux ans de combat d'un inspecteur du travail sanctionné dans l'exercice de ses fonctions, Anthony Smith, Ed. Arcane 17.

#### FOCUS

“ La loi du 5 septembre 2018 impose aux entreprises de plus de cinquante salariés de publier le score qu'elles obtiennent à un index d'égalité professionnelle [...]. Mais les entreprises ne sont pas sanctionnées si elles font un mauvais score ”

La mise en œuvre des missions Travail-Emploi s'est accompagnée de plusieurs vagues importantes de restructurations et de réorganisations des services de l'État et des opérateurs publics chargés de la mise en œuvre de ces politiques publiques. Elles se sont traduites notamment par :

### 1. Trois grandes vagues de fusion de services qui ont eu pour effet d'étendre le périmètre des services déconcentrés compétents en la matière avec :

- en 1994, la transformation des directions départementales et régionales de l'emploi et du travail en directions départementales et régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP) ;
- en 2009, la transformation des DRTEFP en directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), élargissant le périmètre aux politiques de développement économique, de concurrence et répression des fraudes ;
- en 2021, la transformation des DIRECCTE en directions départementales et régionales de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS et DDETS), élargissant encore le périmètre aux politiques de solidarités et de cohésion sociale.

Ces diverses réformes, justifiées par un objectif de cohérence et de transversalité des politiques publiques, n'ont que très peu atteint leurs objectifs et se sont accompagnées par une contraction des effectifs, au fur et à mesure de la réorganisation des services territoriaux. Aujourd'hui encore, les synergies, laissées à l'initiative locale, demeurent faibles.

### 2. D'autres réorganisations, liées au double mouvement de décentralisation / déconcentration ont eu un impact significatif avec :

- Au fil des lois de décentralisation, la pleine compétence des régions en matière de formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi, et plus dernièrement sur la formation des jeunes et l'apprentissage ;
- Au fil des lois de déconcentration, la régionalisation tentée avec les DIRECCTE (les unités départementales lui étant rattachées) puis la re-départementalisation, dans la cadre de la nouvelle organisation territoriale de l'État, avec la création des DREETS/DDETS.

### 3. La mise en œuvre des politiques de travail et d'emploi a également été partiellement déléguée à des opérateurs privés :

- L'ouverture à la concurrence du marché de l'emploi à des opérateurs privés<sup>1</sup>, mettant fin au monopole de l'ANPE, devenue successivement Pôle Emploi et désormais France Travail ;
- L'externalisation assez massive des prestations d'accompagnement des chômeurs<sup>2</sup> par Pôle emploi/France travail alors même que les études disponibles (qui sont relativement datées<sup>3</sup>) montrent que l'externalisation de l'accompagnement est souvent plus coûteux et moins efficace que l'accompagnement public ;
- La substitution enfin du régime des appels à projets au régime de la subvention publique en matière de politiques d'emploi. La multiplication de ces appels à projets, patente depuis 2017, a eu pour effet de transformer la nature du travail des services de l'État, totalement absorbés par leur ingénierie au détriment de leur suivi et de l'évaluation de leurs impacts (d'autant que parallèlement leurs effectifs ont été continuellement réduits<sup>4</sup>).

<sup>1</sup>La loi de cohésion sociale adoptée en janvier 2005 sous l'impulsion de Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale met un coup d'arrêt au monopole historique de l'ANPE en ouvrant la porte à une activité privée de placement et à la mise en concurrence de l'opérateur public

<sup>2</sup>L'externalisation de prestations d'accompagnement et d'insertion à des acteurs privés est estimée par la CGT à environ 1 milliard entre 2019 et 2023 à partir de l'analyse des marchés publiés dans le Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics (BOAMP). [CGT](#).

<sup>3</sup>« Une évaluation coût-bénéfice de l'externalisation des accompagnements renforcés des demandeurs d'emploi », [Pôle Emploi](#), Études et recherches n°4, juin 2015. ; PARENT Gwenn, SAUTORY Olivia, « L'accompagnement des demandeurs d'emploi. Effets du renforcement et de l'externalisation du suivi », Travail et emploi, 2014/3 (n° 139),

<sup>4</sup>Rapport de la Cour des Comptes, La gestion des ressources humaines du Ministère du travail, Exercices 2015-2022

# -7,8 points

La diminution du nombre d'entreprises de plus de 10 salariés dotées d'une **représentation élue du personnel**

# 10 %

Le **taux de syndicalisation** en France

l'écart de rémunération selon le genre. Mais les entreprises ne sont pas sanctionnées si elles font un mauvais score – bien que l'égalité salariale soit une obligation légale –, elles peuvent seulement l'être si elles ne publient pas leur résultat ou si elles ne mettent pas en œuvre des mesures pour l'améliorer.

### **3 – Affaiblissement de la place des organisations syndicales, dans l'entreprise comme au niveau national**

Les ordonnances de 2017 ont profondément réformé les instances représentatives du personnel dans les entreprises avec la création des CSE (comités sociaux et économiques), qui sont venus remplacer les anciennes instances représentatives du personnel : le comité d'entreprise, les délégués du personnel (chargés de défendre les intérêts des salariés) et les CHSCT (chargés de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail). L'objectif visé était de renforcer la qualité du dialogue social dans les entreprises.

Pourtant, entre 2018 et 2022, la part des entreprises de plus de 10 salariés dotées d'une représentation élue du personnel a diminué de 7,8 points<sup>6</sup>. Cette diminution tient en partie à la concentration de nombreuses missions techniques au sein d'une même instance, qui empêche la spécialisation des élus et réduit le temps et les moyens qu'ils peuvent consacrer à chaque sujet. Elle peut également s'expliquer par l'élargissement des périmètres couverts par les nouveaux CSE : dans les grandes entreprises, ils sont souvent élus au niveau du groupe, sans qu'un représentant de proximité soit systématiquement présent au sein de chaque établissement. Cette distance organisationnelle et géographique éloigne les élus des salariés qu'ils représentent, mais

<sup>6</sup> Les instances de représentation des salariés dans les entreprises en 2022 : une érosion qui se poursuit, Dares Résultats, mars 2024 n° 17.

également des problématiques concrètes qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans leur activité quotidienne.

Parallèlement, de nouvelles modalités de négociation ont été introduites au sein des entreprises, permettant aux employeurs de conclure des accords directement avec les salariés, notamment par voie de référendum, et sans présence systématique des organisations syndicales.

**Ces réformes récentes contribuent à affaiblir la position des organisations syndicales dans le rapport de force interne à l'entreprise,** dans un contexte où le taux de syndicalisation continue de stagner à 10 % des salariés, l'un des taux les plus bas des pays développés<sup>7</sup>. Cet affaiblissement est également sensible au niveau national : alors que le code du travail prévoit, à son article premier, que les organisations syndicales et patronales bénéficient d'une priorité sur l'exécutif pour négocier en autonomie les règles relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi ou à la formation professionnelle, les partenaires sociaux sont régulièrement réduits à un simple rôle de consultation, voire simplement contournés, sous prétexte de débats citoyens participatifs. Avec l'organisation du Grand débat national, la création de la Convention citoyenne pour le climat et le lancement du Conseil national de la refondation, les organisations syndicales sont devenues des acteurs citoyens parmi d'autres, perdant leur statut d'interlocutrices privilégiées du gouvernement en matière de droit du travail, statut pourtant organisé par les textes nationaux comme internationaux.

La gouvernance de l'assurance chômage illustre ce processus de contournement des organisations syndicales et, plus largement, des partenaires sociaux. Officiellement, l'assurance chômage est gérée par l'Unédic,

association paritaire qui réunit organisations syndicales et patronales chargées de négocier ses règles. Depuis la loi avenir professionnel du 5 septembre 2018, les partenaires sociaux doivent cependant négocier ces règles en respectant un document de cadrage rédigé par le gouvernement et fixant les objectifs à atteindre par cette négociation. S'ils n'y parviennent pas, alors le gouvernement fixe lui-même les règles de l'assurance chômage. Or, dès 2019, constatant l'échec des partenaires sociaux à parvenir à un accord, le gouvernement a pris la main sur les règles de l'assurance chômage. Il l'a conservée depuis, mettant en œuvre par décret plusieurs réformes successives qui ont restreint les droits des bénéficiaires. Une nouvelle convention d'assurance chômage a été signée le 10 novembre 2023 par les partenaires sociaux pour la période 2024-2027. Le gouvernement a cependant suspendu son agrément à la conclusion d'un autre accord, portant cette fois sur l'emploi des seniors, à la suite de la réforme des retraites de 2023. Cette négociation ayant également échoué, le gouvernement a conservé le contrôle sur les règles de l'assurance chômage, mettant fin, jusqu'à nouvel ordre, à sa gestion paritaire par les organisations syndicales et patronales.

<sup>7</sup> "Que peut l'État pour renforcer le syndicalisme ?", [Intérêt Général](#), Note n° 28, janvier 2023.

# 06

---

FACE AUX TRANSITIONS

**Des politiques publiques  
à côté des besoins**

Malgré le montant important des dépenses publiques associées, les outils déployés par les politiques publiques de l'emploi et du travail demeurent trop peu articulés aux besoins individuels et collectifs. Ils ne permettent pas, faute de pilotage plus ciblé des dispositifs et des montants alloués, de répondre à ce double défi : favoriser le développement d'emplois de qualité et améliorer l'attractivité de ces emplois, tout en préparant les actifs et les entreprises aux transformations à venir, au premier rang desquelles figurent la transition écologique et le vieillissement démographique\*.

## 1 — Connecter les politiques publiques de l'emploi aux besoins à pourvoir à moyen terme

Un grand nombre de métiers rencontrent aujourd'hui de fortes difficultés de recrutement, tant dans le secteur privé que public, qui renvoient à la fois à des enjeux d'attractivité des emplois et de compétences disponibles, y compris localement. Ces difficultés sont appelées à s'accroître à l'avenir pour un certain nombre de métiers en lien avec deux grands facteurs structurants qui s'imposent à nous : les besoins sociaux liés au vieillissement de la société<sup>1</sup> et la transition écologique, et un facteur plus stratégique : la réindustrialisation en lien avec la volonté de renforcer notre souveraineté.

L'exercice de prospective Métiers 2030 réalisé par France Stratégie et la Dares<sup>2</sup> estime qu'à l'horizon 2030, **les métiers du « care » (soin) et du « clean » (entretien) auront les plus forts besoins d'emploi** alors même qu'ils font

<sup>1</sup>La population active commencerait à stagner dès 2035 avant de décroître à partir de 2040. Rapport annuel du [Conseil d'orientation des retraites](#), juin 2024.

<sup>2</sup>[France Stratégie](#), Les métiers en 2030, 2022

face aujourd'hui à d'importantes pénuries de main d'œuvre. Celles-ci sont liées à la fois à de nombreux départs en fin de carrière mais aussi à une faible attractivité pour les jeunes sortants de formation initiale comme pour les actifs en reconversion.

**La transition écologique va, quant à elle, générer de nouveaux besoins en emploi.**

Le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) estime ainsi que près de 8 millions d'emplois devraient être directement concernés par l'impact de la transition écologique dans les secteurs les plus carbonés de notre économie : transports, bâtiments, énergie, agriculture<sup>3</sup>. Les plus fortes créations d'emplois du fait de la transition écologique seront dans le secteur du bâtiment (autour de 200 000) et dans un moindre mesure dans l'agriculture, deux secteurs qui vont

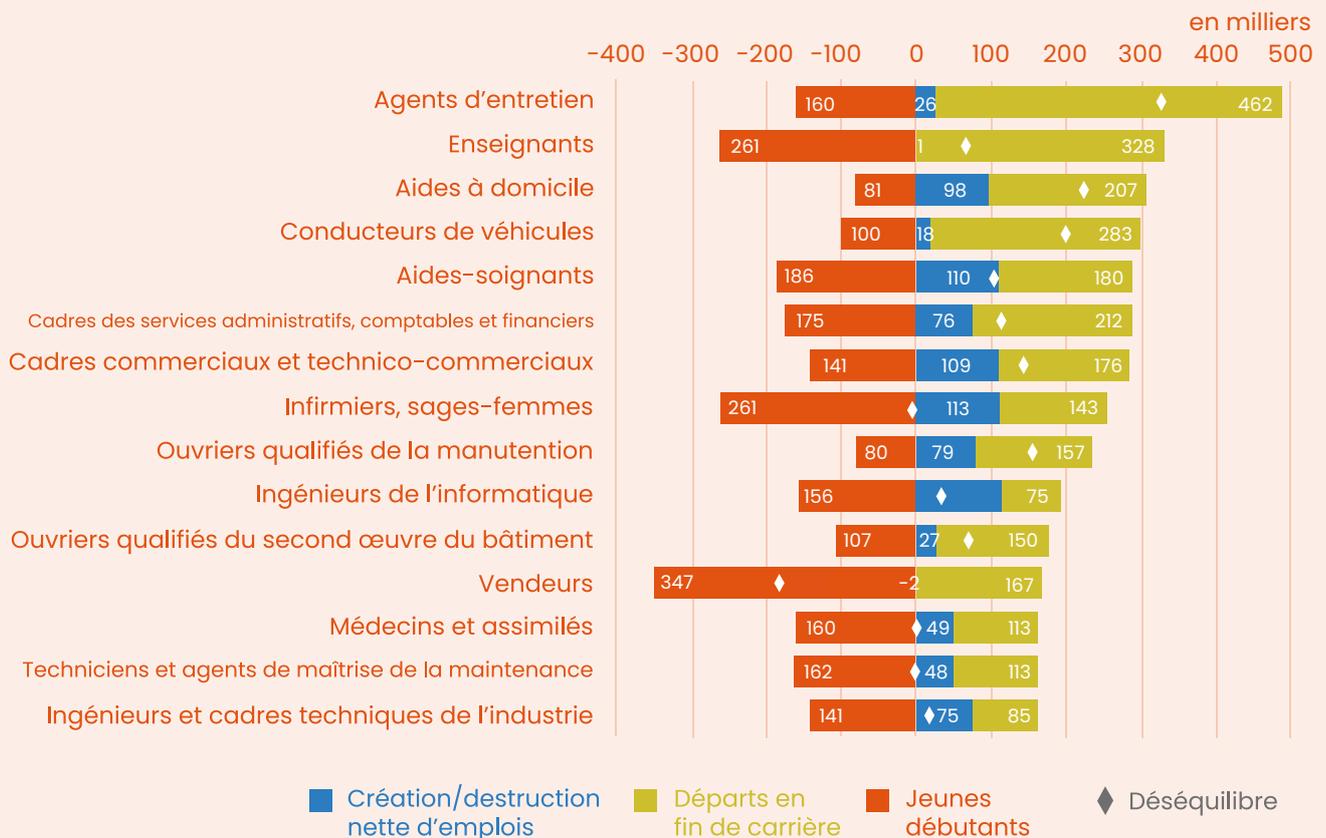
<sup>3</sup>[Secrétariat général à la planification écologique](#), Stratégie emplois et compétences pour la planification écologique.

également devoir faire face à d'importants départs à la retraite d'ici 2030. Mais c'est l'ensemble des emplois qui verront leurs modalités de travail évoluer pour réussir à atteindre les objectifs de décarbonation fixés à l'horizon 2050, y compris dans des secteurs moins émetteurs<sup>4</sup>.

Les besoins sociaux liés au vieillissement de la population comme ceux générés par la transition écologique sont confrontés aux mêmes défis pour répondre aux besoins de recrutement futurs : augmenter leur attractivité et accompagner les actifs vers ces emplois.

<sup>4</sup>Voir par exemple le rapport de la CNSA et du Shift Project, « Décarbonons le secteur de l'Autonomie », 2024 ou le rapport de l'Opco Atlas sur l'impact de la transition écologique sur le périmètre des services financiers et du conseil, 2024

### Métiers à forts besoins de recrutement : les déséquilibres potentiels dans le scénario de référence entre 2019 et 2030, en milliers



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre 2019 et 2030, chez les ouvriers qualifiés du second œuvre du bâtiment, le déséquilibre potentiel entre les 177 000 besoins de recrutement (soit 150 000 départs en fin de carrière plus 27 000 créations nettes d'emploi) et le nombre de jeunes débutants (107 000) serait de 70 000. Quatre recrutements sur dix (40 %) pourraient être difficiles, les besoins n'étant que partiellement couverts par les jeunes débutants.

**Répondre à ces deux mutations majeures, démographiques et écologiques, pourrait se faire par le biais de politiques publiques mieux ciblées sur l'anticipation des besoins afférents en emplois.**

Les dispositifs existants et les moyens financiers des politiques de l'emploi et du travail peuvent être mobilisés pour mieux anticiper les besoins en emplois et compétences associés à ces mutations et pour favoriser, de manière coordonnée, des trajectoires de montée en compétences pour les actifs s'y engageant. Qu'il s'agisse des allègements du coût du travail comme des dispositifs de sécurisation ou d'accompagnement à la mobilité, il est possible d'en faire des leviers pour répondre prioritairement aux besoins identifiés d'emplois et de formation.

Ainsi, les objectifs en matière de transition écologique comme de réindustrialisation pourraient être davantage articulés aux besoins en emplois et en compétences afférentes : qu'il s'agisse de France 2030, de la Stratégie française énergie climat ou du Plan national d'adaptation au changement climatique, ces plans et stratégies intègrent aujourd'hui encore insuffisamment les besoins en emplois associés. Par exemple dans l'industrie, les feuilles de route élaborées pour les 50 sites industriels les plus polluants avec le soutien de l'État n'intègrent pas de volet relatif à l'emploi et aux compétences alors qu'il s'agit de l'une des clés de la transition écologique juste pour à la fois s'assurer d'avoir les compétences nécessaires, et accompagner

les personnes dont les emplois seraient menacés<sup>5</sup>. Par ailleurs, dans les COP régionales qui se déploient depuis fin 2023 et qui doivent donner lieu à des plans d'action pour décliner la planification écologique à l'échelle locale, les enjeux d'emplois et de compétences ne sont que rarement au cœur des discussions en cours. La faisabilité de la massification de la rénovation énergétique des bâtiments par exemple, secteur essentiel de la transition écologique, dépend pourtant largement de l'offre locale en artisans et entreprises de la construction capables d'y répondre, qui est aujourd'hui insuffisante<sup>6</sup>. Anticiper les besoins afférents en emplois et les moyens de répondre aux difficultés de recrutement est une condition nécessaire pour réussir la rénovation thermique des bâtiments.

En termes d'organisation de l'action publique, connecter les politiques publiques de l'emploi et du travail à ces objectifs passe également par une meilleure articulation et coordination entre politiques, entre ministères, tant au niveau national (entre l'éducation nationale, le travail, la transition écologique et l'économie) que territorial (avec les régions qui financent la formation des demandeurs d'emploi mais également le développement économique et l'orientation, et les départements l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux).

<sup>5</sup> Réseau action climat, 50 sites industriels les plus émetteurs de CO2, 2024.

<sup>6</sup> France Stratégie, Rénovation énergétique des bâtiments : quels besoins de main-d'œuvre en 2030 ? 2023.

## 2 – Connecter les dépenses de formation à ces besoins

Des budgets toujours plus importants sont consacrés à la formation, notamment l'apprentissage et le Compte personnel de formation (CPF), sans réel pilotage pour en faire des leviers permettant de répondre à ces besoins. La libéralisation du marché de la formation portée par la loi de 2018 a en effet fait le choix d'une régulation par le marché plutôt qu'un pilotage par la puissance publique (cf. supra partie 4.3). Alors que selon le SGPE plus de 2,8 millions de personnes seront à former d'ici à 2030 pour répondre aux besoins de la transition écologique et du renouvellement générationnel<sup>7</sup>, et que les secteurs du soin et de la santé font face à d'importants besoins, la formation doit être, tout au long de la vie, un outil permettant à la fois de s'assurer de la montée en compétences des individus, mais également un levier pour être en capacité collectivement de relever ces défis existentiels.

<sup>7</sup> SGPE, 2024

**2,8  
millions**

**de personnes seront à former d'ici à 2030 pour répondre aux besoins de la transition écologique et du renouvellement générationnel**

**La transition écologique va nécessiter un effort massif de formation pour s'adapter aux exigences de la transition écologique et garantir une transition juste.**

Cette écologisation du travail va en effet impliquer des réallocations intra et intersectorielles d'ampleur pour accompagner les salariés vers les secteurs les plus porteurs. Alors que des centaines de milliers d'emplois risquent d'être détruits par la transition écologique et des centaines de milliers d'autres créés (les études s'accordant sur un effet net légèrement positif<sup>8</sup>), les dispositifs existants d'anticipation des besoins en emplois et formation ne sont aujourd'hui pas à la hauteur de ces enjeux. Insuffisamment orientés et ciblés vers les secteurs et les métiers porteurs de la transition écologique<sup>9</sup>, ils ne permettent pas d'anticiper et d'accompagner suffisamment les transitions de demain. La gestion des emplois et des parcours professionnels en entreprise (GEPP), initialement créée pour obliger les grandes entreprises à négocier des accords de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est aujourd'hui un objet quasi absent des politiques de l'emploi alors qu'une part importante d'entreprises ne respecte pas cette obligation de négociation. Pour les plus petites entreprises, qui sont à la fois les plus nombreuses et les moins bien outillées pour anticiper l'impact de ces mutations sur leurs besoins de compétences et de formation, renforcer les moyens budgétaires dévolus à leur accompagnement serait pertinent<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Les Métiers en 2030 - Dares/France Stratégie (2022), Les incidences économiques de l'actions pour le climat - Marché du travail - Pisani Mahfouz (2023), Transition énergétique : faut-il craindre pour l'emploi note du CAE (2023) ; Callonnec, G., Gouédard, H., Jolivet, P. (2022). Les effets macroéconomiques. Transition 2050, Ademe.

<sup>9</sup> France Stratégie, Relever collectivement le défi des transitions professionnelles, 2023.

<sup>10</sup> France Stratégie, Quelle place pour les compétences dans l'entreprise ? 2021.

Une vision partagée au niveau national de ces besoins de moyen terme peine également à émerger, alors que c'est un préalable à des politiques publiques de transition juste<sup>11</sup>. Inciter tous les acteurs de l'emploi et du travail à anticiper les emplois, qualifications et compétences nécessaires pour réussir la transition écologique et à en faire un objet de dialogue (social) est un levier central à promouvoir<sup>12</sup>.

Le rôle de l'emploi dans la transition écologique demeure aujourd'hui assez impensé : ainsi, dans le budget vert 2024, les dépenses de l'emploi sont considérées comme neutres, c'est-à-dire sans impact favorable ou défavorable sur l'environnement alors même qu'elles pourraient constituer un levier majeur en faveur de l'adaptation des emplois, des formations et des compétences aux besoins de la transition écologique.

Le soutien public à l'emploi est actuellement peu conditionné : il serait possible d'orienter les soutiens financiers publics vers les reconversions et formations qui concourent à la transition écologique, y compris les aides à l'apprentissage, ou encore exonérer de reste à charge ou abonder les formations financées via le CPF<sup>13</sup> qui intègrent cette dimension sont des voies possibles pour rendre ces dépenses favorables à l'environnement tout en préparant les actifs aux besoins à venir du marché du travail et en assurant leur employabilité.

<sup>11</sup> Alors que c'est un préalable à des politiques publiques de transition juste ; [Ademe](#), « Verdir l'économie et la société : l'ambitieuse trajectoire de la transition juste », 3 avril 2024.

<sup>12</sup> Avis du [CESE](#), Mobiliser les acteurs du travail et de l'emploi pour réussir la planification écologique, mai 2024.

<sup>13</sup> Voir notamment la [convention](#) signée entre la Caisse des dépôts et la Région Pays de la Loire pour financer, grâce à des abondements, des formations préparant à des certifications pour les métiers de la transition écologique. Une aide financière conséquente est ainsi mise en place pour compléter les droits CPF des demandeurs d'emploi résidant en Pays de la Loire.

“ Dans le budget vert 2024, les dépenses de l'emploi sont considérées comme neutres, c'est-à-dire sans impact favorable ou défavorable sur l'environnement alors même qu'elles pourraient constituer un levier majeur en faveur de l'adaptation des emplois, des formations et des compétences aux besoins de la transition écologique.”

**Sans anticipation collective suffisante, le risque est que les plus vulnérables, les moins bien outillés pour se reconvertir** soient les perdants de la transition écologique, avec des effets sociaux qui risquent d'impacter sur le long terme les secteurs et les territoires les plus concernés, à l'instar de la désindustrialisation qu'a connue la France dans les années 1980<sup>14</sup>. Les Engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) qui constituent le principal dispositif public ayant pour « objectifs d'anticiper les conséquences des mutations économiques, sociales et démographiques sur les emplois et les compétences et d'adapter les formations et les certifications à ces mutations » prennent aujourd'hui insuffisamment en compte les transformations qu'implique la transition écologique sur les activités des branches professionnelles<sup>15</sup> et ils sont de ce fait faiblement transformatifs.

<sup>14</sup> A. Arquié & T. Grjebine (2023). Vingt ans de plans sociaux dans l'industrie : quels enseignements pour la transition écologique ? [Cepii](#)

<sup>15</sup> A. Valette (2023) EDEC et Transition écologique, un

**Pour répondre au défi de l'attractivité des métiers, une autre orientation des politiques de formation pourrait porter sur la reconnaissance des compétences acquises dans le cadre de métiers essentiels peu qualifiés et la construction de passerelles pour favoriser les mobilités et reconversions.** Cela permettrait à des salariés occupant des métiers pénibles de se reconvertir vers d'autres métiers porteurs moins pénibles et d'enrichir leurs activités par une montée en compétences. Des travaux ont ainsi montré que des passerelles existent entre le métier d'employés de maison (dont l'activité est limitée à l'entretien ménager) et celui des aides à domicile (dont la dimension relationnelle est plus forte), notamment lorsque des politiques de formation sont mises en place<sup>16</sup>. Au-delà de la reconnaissance des compétences professionnelles, les politiques doivent également favoriser l'accès à des formations plus générales (et diplômantes) permettant

instrument d'action publique qui verdit les politiques des branches ? Document de travail du [Céreq](#).

<sup>16</sup> Devetter, François-Xavier, et Julie Valentin. « Polarisation et bas salaires : comment sortir certains emplois de l'impasse ? Une analyse de la situation des salariés affectés aux tâches d'entretien », *Revue de l'OFCE*, vol. 169, no. 5, 2020, pp. 5-38.

de monter en compétences, et le cas échéant de changer de métier, voire de secteur ou de branche. En effet, les analyses montrent que la formation dans les métiers les plus essentiels pour lesquels de forts besoins d'emploi sont anticipés se concentrent sur des formations certifiantes, moins directement transférables dans d'autres types de métiers, avec un déficit de formations diplômantes. Le CPF prévoit un abondement supplémentaire pour les faibles niveaux de qualification (niveau V). Cet abondement pourrait également être modulé en fonction des métiers occupés afin de favoriser les métiers essentiels<sup>17</sup>.

Les formations plus longues, nécessaires à une véritable progression de carrière ou à une reconversion professionnelle, devraient également être plus accessibles pour ces travailleurs et travailleuses. Encourager ces mobilités, soutenir les employeurs dans la connexion entre leurs plans de formation et leur GEPP pour développer les compétences de leurs salariés sont autant de leviers que les politiques publiques de formation pourraient promouvoir. Cela passe à la fois par un renforcement des dispositifs d'accompagnement des actifs<sup>18</sup> et des entreprises<sup>19</sup> en y intégrant systématiquement quelques enjeux clés dont la qualité des emplois et la transition écologique mais également par des moyens plus conséquents et une meilleure coordination entre les acteurs, notamment entre le niveau national et local.

## FOCUS

“ L'amélioration de la qualité des emplois à pourvoir, pour renforcer leur attractivité, et de la qualité du travail, pour que celui-ci puisse être soutenable et garantisse le bien-être des salariés, est une condition essentielle pour rendre compatibles la satisfaction des besoins individuels et sociaux”

<sup>17</sup> C. Erhel & S. Moreau-Follenfant (2021). Rapport de la mission d'accompagnement des partenaires sociaux dans la démarche de la reconnaissance des travailleurs de la deuxième ligne, [Ministère du Travail](#).

<sup>18</sup> La taille moyenne du portefeuille d'un conseiller France Travail est par exemple de 300 personnes, et celle d'un conseiller chargé des personnes éloignées de l'emploi de 150 contre 100 en Allemagne, en Belgique ou au Danemark (cf. Mission de préfiguration France Travail, page 252 et suites). [Ministère du Travail](#).

<sup>19</sup> [France Stratégie](#), Renforcer la capacité des entreprises à recruter, 2017 / F. Fontaine & R. Rathelot (2022). Le marché du travail français à l'épreuve de la crise sanitaire, [Les notes du conseil d'analyse économique](#) n°71.

### 3 – La qualité de l’emploi et des conditions de travail, un levier pour réconcilier besoins individuels et sociaux

Au regard de la nature des métiers principalement concernés par les anticipations des besoins d’emplois, l’amélioration de la qualité des emplois à pourvoir, pour renforcer leur attractivité, et de la qualité du travail, pour que celui-ci puisse être soutenable et garantisse le bien-être des salariés, est une condition essentielle pour rendre compatibles la satisfaction des besoins individuels et sociaux.

L’amélioration de la qualité des emplois constitue un enjeu majeur pour l’économie française, comme l’a rappelé le rapport de la commission présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole en 2021<sup>20</sup>. La qualité de l’emploi et du travail regroupe 6 dimensions parmi lesquelles les salaires demeurent une composante centrale et discriminante entre les métiers<sup>21</sup>. Bien vivre de son travail renvoie à la notion de salaire décent, récemment réintroduite dans le débat public par le biais

<sup>20</sup> Blanchard O. et Tirole J. (2021), Les grands défis économiques, rapport de la commission internationale, France Stratégie

<sup>21</sup> V. Donne, A. Elbaz & C. Erhel (2023). Qualité de l’emploi : une question de métiers ? [La note d’analyse France Stratégie n°130](#).

#### Les six dimensions de la qualité de l’emploi et du travail

##### Dimension 1 Salaires

- Salaire annuel et horaire
- Insatisfaction salariale

##### Dimension 2 Conditions d’emploi

- Types de contrat
- Insécurité de l’emploi

##### Dimension 3 Conditions de travail

- Accidents du travail
- Risques physiques et psychosociaux
- Intensité du travail

##### Dimension 4 Temps de travail

- Heures de travail
- Horaires atypiques
- Conciliation vie professionnelle / familiale

##### Dimension 5 Trajectoires et carrières

- Participation à la formation
- Transitions professionnelles et promotions

##### Dimension 6 Représentation

- Représentation des salariés
- Consultation

Lecture : la dimension “Conditions de travail” inclut quatre sous-dimensions : la fréquence des accidents de travail, l’exposition à des risques physiques, l’exposition à des risques psychosociaux et l’intensité du travail.

de l'initiative de l'entreprise Michelin<sup>22</sup>. Car si le salaire est le prix du travail, il en est d'abord de la responsabilité de l'entreprise de rémunérer ses salariés à des niveaux leur permettant de vivre décemment. Cette notion en partie subjective renvoie selon l'Organisation internationale du travail à la rémunération qui « permet de subvenir à ses besoins essentiels (nourriture, eau, logement, éducation, santé, transport et prévoyance en cas d'événements imprévus) ».

Quand il s'agit de répondre à des besoins sociaux aussi existentiels que le vieillissement de notre population ou la transition écologique, il en est aussi de la responsabilité des pouvoirs publics que de penser les nouvelles institutions capables de prendre en charge les insuffisances du marché. Cela peut passer par la création d'emplois publics dans des secteurs essentiels en réallouant les montants dépensés en allègements et exonérations socio fiscales<sup>23</sup> et/ou de dispositifs incitant ou soutenant la progression salariale dans des métiers ou des secteurs essentiels souvent faiblement productifs **en luttant notamment contre le tassement des grilles salariales, le sous emploi, en révisant les mécanismes d'évolution salariale<sup>24</sup> ou encore en sécurisant un revenu décent pour celles et**

**ceux qui seront les perdants de la transition écologique<sup>25</sup>, c'est un levier essentiel mais non suffisant pour améliorer la qualité de l'emploi et du travail.**

L'analyse croisée de ces dimensions montre en effet que les salaires ne viennent pas compenser les différences de qualité de l'emploi et que les travailleurs percevant les salaires les plus faibles sont aussi ceux qui cumulent trajectoires professionnelles peu favorables et relative précarité de l'emploi. Il donc faut également agir sur les types de contrats, la formation et les perspectives de carrière, les conditions de travail, avec des priorités qui varient selon les métiers et sont à décliner au niveau des branches.

**L'enjeu est double : améliorer le bien-être et la santé des salariés et assurer les capacités productives des entreprises.** Car si améliorer la qualité de l'emploi permettra à court terme d'accroître l'attractivité des métiers en tension, ce sera aussi un levier pour augmenter les taux d'emploi en deuxième partie de carrière, une bonne qualité de l'emploi étant souvent synonyme de satisfaction professionnelle et d'une capacité plus grande à exercer jusqu'à la retraite.

Faire de la qualité des emplois la matrice commune des politiques publiques de l'emploi et du travail est aussi un levier pour répondre aux défis de la transition écologique et du vieillissement de la population. Les métiers en tension à horizon 2030 sont en grande partie ceux qui souffrent d'une moindre qualité de l'emploi (faible qualité de l'emploi des métiers du *care* et du *clean*, pénibilité des métiers

<sup>22</sup> Ce salaire décent pour les sites français de la multinationale correspond à 1,2 fois le Smic (à Clermont-Ferrand) et 1,9 fois le Smic (à Paris), pour refléter le coût de la vie. « Salaire décent : Michelin relance le débat sur la rémunération juste en entreprise », [Novethic](#), 23 avril 2024.

<sup>23</sup> Les politiques d'emploi, de la baisse des cotisations à la hausse de la qualité : impacts socio-économiques et stratégies de croissance, [Sciences Po](#), 2021

<sup>24</sup> Voir par exemple l'adaptation au cas français du mécanisme prévalant en Belgique d'indexation sur les prix combinée à un mécanisme de plafond des hausses de salaire pour éviter une spirale inflationniste. « Indexation des salaires sur l'inflation : structurer un débat », [Le Grand Continent](#), 19 juin 2024.

<sup>25</sup> Voir par exemple la proposition portée par l'[Institut Avant Garde](#) de créer une assurance salariale au niveau européen pour compenser les travailleurs perdant leur emploi à cause des politiques environnementales.

## Qualité de l'emploi des métiers présentant les plus forts déséquilibres à l'horizon 2030

Groupes de métiers	Créations nettes d'emploi en milliers				Déséquilibre partiel	DIMENSIONS					
	Départs en fin de carrière	Besoins de recrutement	Jeunes débutants	Salaires		Conditions d'emploi	Conditions de travail	Temps de travail	Trajectoires et carrières	Représentation	
4 Agents d'entretien	26	462	489	160	323						
5 Aides à domicile et aides ménagères	98	207	305	81	224						
6 Conducteurs de véhicules	18	283	301	100	200						
3 Ouvriers qualifiés de la maintenance	79	157	236	80	167						
1 Cadres commerciaux et technico-commerciaux	109	176	285	141	144						
1 Cadres des services administratifs, comptables et financiers	76	212	288	175	113						
4 Assistants maternels	-5	154	149	42	107						
2 Professions intermédiaires administratives de la fonction publique (cat. B et assimilés)	3	153	156	51	106						
8 Aides-colporteurs	110	180	290	186	104						
3 Ouvriers qualifiés du second œuvre du bâtiment	27	150	177	107	71						
2 Enseignants	1	328	329	261	68						
6 Agriculteurs, éleveurs, sylviculteurs, bûcherons	-23	182	158	93	66						
4 Employés de maison	4	75	79	14	66						
3 Ouvriers qualifiés du gros œuvre du bâtiment	10	101	111	47	64						
2 Techniciens et agents de maîtrise des industries mécaniques	13	87	100	41	63						

Lecture : les couleurs correspondent aux indicateurs synthétiques sur une échelle de couleur reposant sur une graduation de rouge foncé à vert foncé. Celle-ci prend en compte la distribution et la variation des valeurs enregistrées pour l'ensemble des métiers.

Source : V. Donne, A. Elbaz, C. Erhel (2023). Qualité de l'emploi : une question de métiers ? La note d'analyse France Stratégie n°130.

verts les moins qualifiés<sup>26</sup>) et de difficultés de recrutement aujourd'hui et demain. Enrichir le contenu en qualité des ces emplois passe par une meilleure organisation des temps de travail (lutte contre les horaires atypiques-soirée, nuit, week-end... et la fragmentation des journées de travail notamment<sup>27</sup>), par une plus grande polyvalence par la sortie d'une spécialisation trop restrictive<sup>28</sup>, mais également par de meilleures perspectives d'évolution professionnelle vers des métiers moins pénibles en renforçant les dispositifs d'accompagnement et de financement à la mobilité et la reconversion.

**La qualité du travail, qui recouvre l'amélioration des conditions de travail, mais aussi de l'organisation du travail, passe par plusieurs canaux :**

- **le respect de la réglementation en vigueur** et les moyens associés pour la faire connaître et respecter des employeurs et des salariés (cf. moyens de l'inspection du travail évoqués supra mais aussi d'un opérateur comme l'ANACT dédié à cet objectif) ;

<sup>26</sup> Fontaine, F., Ollivier, H., Saussay, A. & Schubert, K. (2023). Transition énergétique : faut-il craindre pour l'emploi ? Notes du conseil d'analyse économique

<sup>27</sup> L'impact négatif des horaires atypiques sur la santé des travailleurs peut être atténué par l'existence d'espaces de dialogue sur les conditions de travail comme les CHSCT supprimés par les ordonnances Travail de 2017, voir notamment : C. Erhel, M. Guergoat-Larivière, M. Mofakhami, *Diversity of flexible working time arrangements and workers' health: An analysis of a workers' panel and linked employer-employee data for France*, *Social Science & Medicine*, Vol. 356, 2024 / G. Bouville. L'influence des CHSCT sur le bien-être des salariés et sur les accidents du travail. Une étude exploratoire. *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, 2016, 101 (3), pp.24-42.

<sup>28</sup> Exemple de la « déspecialisation » du travail de nettoyage et son adossement à des fonctions plus larges (le plus souvent de soin ou d'éducation mais aussi de production) cité par F.X. Devetter et J. Valentin. « Polarisation et bas salaires : comment sortir certains emplois de l'impasse ? Une analyse de la situation des salariés affectés aux tâches d'entretien », *Revue de l'OFCE*, vol. 169, no. 5, 2020,

- **la désintensification du travail** avec des modes de management moins verticaux, une plus grande proximité des organes de conception et d'exécution, de formalisation de normes de règles et de processus ;
- **une plus grande association des travailleurs à la prise de décisions** liées à l'activité économique et l'organisation du travail, pour répondre à leurs attentes et (re)faire de l'entreprise un espace de démocratie et de progrès social<sup>29</sup>.

Tous les programmes de la mission Travail et emploi (et les indicateurs et objectifs associés), toutes les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail pourraient être revus à l'aune de ces macro objectifs pour s'assurer que les dispositifs et aides publiques y contribuent autant que possible. Le programme 111 de la mission Travail et emploi dédié à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail pourrait dans ce cadre être à la fois mieux doté, notamment en moyens humains pour s'assurer du respect de la réglementation en vigueur, et mieux calibré pour viser cet objectif d'amélioration de la qualité des emplois et du travail et favoriser la reconexion des politiques publiques à la valorisation des emplois essentiels et porteurs.

<sup>29</sup> Voir notamment Isabelle Ferreras, Julie Battilana et Dominique Méda (dir.), *Le Manifeste Travail. Démocratiser, démarchandiser, dépolluer*, Paris, Seuil, 2020, 216 p.



# Annexes

## Annexe 1: Le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) et l'inscription à France Travail (ex-Pôle emploi) sont deux concepts différents

Un chômeur au sens du BIT est une personne de 15 ans ou plus sans emploi au sens du BIT pendant une semaine de référence, qui est disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et qui a recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en a trouvé un qui commence dans les trois mois. Le chômage au sens du BIT est mesuré par l'enquête Emploi de l'Insee qui interroge un échantillon représentatif de la population.

L'inscription à Pôle emploi résulte d'une démarche administrative. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de Pôle emploi est connu par la statistique du marché du travail (STMT), source exhaustive issue des fichiers de gestion de listes et produite par Pôle emploi et la Dares. La catégorie A correspond aux demandeurs d'emploi tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi et sans emploi au cours du mois.

Inscription à Pôle emploi en catégorie A et chômage au sens du BIT sont deux concepts *a priori* proches. Par exemple, une personne en emploi n'est *a priori* ni en catégorie A ni au chômage au sens du BIT. De même, une personne en formation non disponible pour travailler n'est ni inscrite en catégorie A, ni chômeuse au sens du BIT. Cependant, ces deux concepts ne se recouvrent pas. Ainsi, un demandeur d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégorie A peut ne pas être chômeur au sens du BIT ; c'est par exemple le cas s'il n'a pas effectué d'actes de recherche d'emploi, le fait d'être inscrit à Pôle emploi n'étant pas considéré en soi comme une démarche active de recherche d'emploi au regard des critères du BIT. Inversement, un chômeur au sens du BIT n'est pas forcément inscrit à Pôle emploi en catégorie A. C'est le cas notamment d'un chômeur suivi par une mission locale sans être inscrit à Pôle emploi ou d'un chômeur inscrit dans une autre catégorie (par exemple en catégorie D s'il est en contrat de sécurisation professionnelle, ou encore en catégorie B ou C s'il a travaillé dans le mois en dehors de la semaine de référence).

Extrait de [Insee](#), Emploi, chômage, revenus du travail 2023.

## Annexe 2 : Le Service public de l'emploi : un budget en hausse, une subvention pour charges de service public en baisse

L'article L5311-1 du Code du travail définit ainsi les missions du service public de l'emploi (SPE): « le service public de l'emploi a pour mission 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 constitué de plusieurs acteurs :

- **L'État** : principalement le ministère du travail ainsi que les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), qui détiennent la compétence de droit commun en matière de politique de l'emploi ;
- **France Travail**, qui remplace Pôle emploi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, en application de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi<sup>1</sup>. Avec la création de France Travail, le Gouvernement porte « l'ambition d'un emploi pour tous à travers un accompagnement socioprofessionnel renforcé des personnes qui en ont le plus besoin, et une transformation du service public de l'emploi et de l'insertion »<sup>2</sup>.

Les missions de France Travail ne sont aujourd'hui pas connectées aux besoins en emplois et en formation de la transition écologique. Dans son Avis de mai 2024<sup>3</sup>, le CESE préconisait de « faire évoluer les statuts de France Travail [et France compétences] pour y inclure des missions au service de la réussite de la planification écologique ».

- **Des opérateurs spécialisés** : les Missions locales pour les jeunes difficultés d'insertion, les Cap emploi pour les travailleurs en situation de handicap
- **L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)** ;
- **L'Unédic**, association paritaire Loi 1901, qui administre le régime d'assurance chômage et fixe les modalités d'indemnisation.

Les dépenses de l'emploi et du marché du travail liées au SPE s'élevaient à 5,9 milliards d'euros en 2022 principalement consacrées aux dépenses de fonctionnement et de personnel de France Travail (4,9 milliards d'euros) et des missions locales (758 millions d'euros).

<sup>1</sup> [Loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi](#)

<sup>2</sup> [Exposé des motifs](#) du projet de loi pour le Plein Emploi (2023)

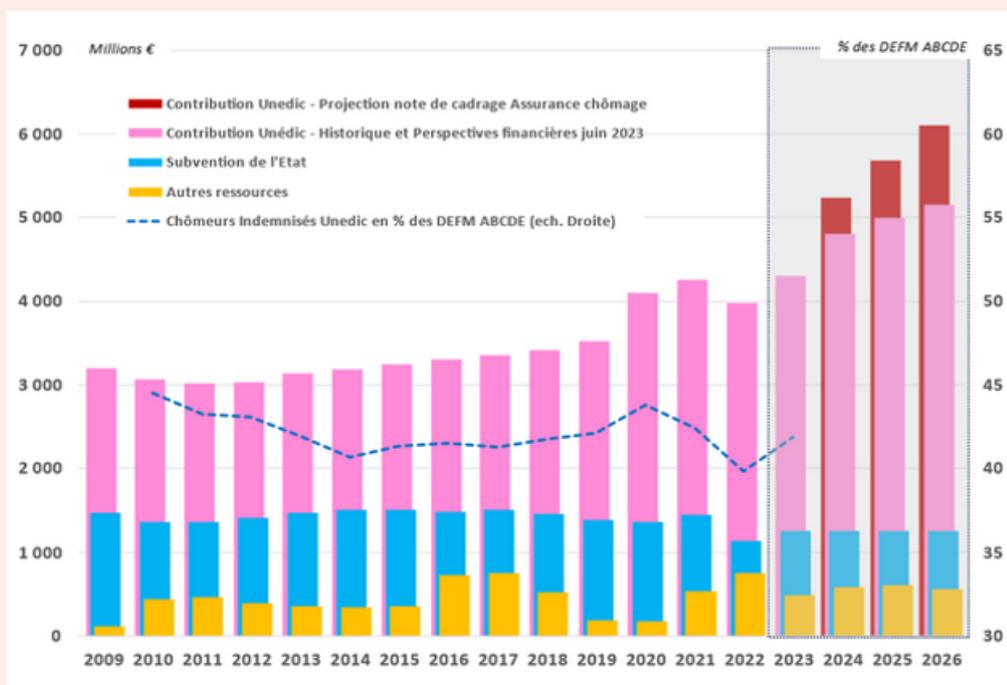
<sup>3</sup> [Mobiliser les acteurs de l'emploi et du travail pour réussir la planification écologique, CESE, 2024](#)

### France Travail, qui est le principal opérateur du SPE reçoit trois types de financements :

- Une dotation budgétaire pour charges de service public, qui s'élève à 1,25 milliard d'euros en 2023 et représente un peu plus de 23 % du budget de l'opérateur en moyenne ;
- Un prélèvement de 11 % sur les recettes de l'Unedic issues quasi exclusivement des contributions d'assurance chômage des salariés et des cotisations des employeurs du secteur privé de l'année N-2 : 4,33 milliards d'euros en 2023, soit un peu plus de 70 % du budget de Pôle Emploi en 2023 ;

- Des ressources diverses (dont le Fonds Social Européen, les régions, etc.), souvent fléchées vers des missions spécifiques (7 % du budget en moyenne).

Alors que la contribution de l'Unedic est proportionnelle aux recettes, indépendante du nombre de chômeurs indemnisés et donc de l'activité d'indemnisation elle-même, celle de l'État est réévaluée chaque année en loi de finances, susceptible donc de s'ajuster au contexte budgétaire et économique. Ainsi, la dynamique de l'emploi depuis la crise sanitaire va contribuer à augmenter mécaniquement le montant de ce prélèvement dans les années à venir (prévisions de l'Unedic : 4,3 milliards d'euros en 2023 et 4,8 milliards d'euros en 2024), indépendamment de l'évolution du nombre de chômeurs indemnisés qui est structurellement en deçà de 50 % des inscrits.



Note : La projection de la contribution Unedic est celle des perspectives financières de l'Unedic de juin 2023 pour les années 2023 à 2025. Les recettes de l'année 2026 sont basées sur une hypothèse de croissance de masse salariale égale à la moyenne 2010-2019 (3,2 %), avec un taux de prélèvement de 11 %. La projection « note de cadrage de l'assurance chômage » s'appuie sur une montée en charge progressive du taux de prélèvement sur les recettes de l'Unedic qui serait de 12 % en 2024, 12,5 % en 2025, 13 % en 2026. La projection de la contribution de l'État est celle du PLF pour 2023, maintenue au même niveau nominal jusqu'en 2026. Pour chaque année de 2023 à 2026, les « autres financements » sont prolongés comme la moyenne des 3 années précédentes.

Sources : données Dares, Unedic, Cour des Comptes, lois de finances, calculs Bruno Coquet<sup>1</sup>. Pour une définition des DEFM ABCDE, voir annexe 1.

<sup>1</sup> France travail : à quel prix ? [Le blog de l'OFCE](#), 2023

La dotation budgétaire pour charges de service public, versée par l'État, tend elle pourtant à diminuer (elle était de 1,4 milliards d'euros en 2018, de 1,25 milliards d'euros dans le projet de loi de finances 2024) alors que le budget total de l'opérateur est en hausse en cohérence avec d'une part le nombre croissant de personnes inscrites à France Travail, et d'autre part les missions de service public élargies que lui a conférées la loi Plein emploi de décembre 2023. Ces missions supplémentaires (**animation** du Réseau pour l'emploi, augmentation du nombre de personnes accompagnées avec **l'inscription automatisée** de l'ensemble des personnes sans emploi<sup>4</sup>, **accompagnement renforcé** pour les demandeurs d'emploi avec un **accompagnement intensif** selon la situation de la personne, renforcement des **contrôles**) vont en effet se traduire par une forte croissance de son activité.

### **Cette situation interroge la notion de service public de l'emploi et ses modalités de financement par l'État à trois égards.**

L'extension des missions de services publics dévolues à France Travail, nécessitant un budget en hausse, est de fait de plus en plus financée par l'Unedic via les cotisations sociales ayant pour objet le financement de l'assurance chômage. Si l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés par l'Unedic rentre bien dans cet objet assurantiel, l'ouverture des services de France Travail à un public bien plus large que celui de ces salariés affiliés à l'assurance chômage, pour des missions d'intérêt général, revient à faire toujours plus peser le coût de ce service public de l'emploi sur l'assurance chômage. Et facilite le désengagement financier de l'État au regard de ses propres contraintes.

<sup>4</sup> Soit : demandeurs d'emploi aujourd'hui inscrits auprès de France Travail ; allocataires du RSA ; jeunes accompagnés par les Missions locales ; personnes handicapées accompagnées par Cap emploi

La contribution forfaitaire de l'Unedic à hauteur de 11 % de ses recettes est déconnectée de son activité d'indemnisation tant en volume qu'en qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés, ce dernier point ne faisant pas l'objet d'indicateur spécifique dans la dernière convention tripartite État- France Travail-Unedic 2024-2027<sup>5</sup>. Cette architecture contribue en outre au déficit de l'Unedic et à la dette qui en découle<sup>6</sup>, arguments souvent invoqués dans les réformes de l'assurance chômage réalisées au cours des dernières décennies pour réduire les droits à l'indemnisation des affiliés.

Enfin, la récente ponction décidée par l'État sur les comptes de l'Unedic illustre la logique de financement de la politique de l'emploi par l'assurance chômage. L'arrêté du 27 décembre 2023<sup>7</sup> a ainsi acté le montant des ponctions décidées par l'État sur les recettes de l'Unedic pour assurer des financements supplémentaires en faveur de France Travail et de France Compétences sur la période 2023-2026. Ces prélèvements s'opérant via une moindre compensation des exonérations de cotisations pour l'assurance chômage, ils entraînent un surcoût pour l'Unedic qui supporte ainsi indirectement le coût des dispositifs d'allègements du coût du travail. Le prélèvement forfaitaire de 11 % étant calculé sur une assiette avant application de la non-compensation partielle des allègements généraux, la contribution de l'Unedic au financement de l'opérateur France Travail va en effet représenter au final plus de 11 % de ses recettes, et atteindrait même en 2028 12 % environ des encaissements réellement perçus selon les estimations de l'Unedic<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Convention tripartite État-Unedic-France Travail 2024-2027, [Unedic](#)

<sup>6</sup> Sur l'ensemble de la période 2008-2022, ce prélèvement a contribué à hauteur de 43 milliards à la dette de l'Unedic, soit un montant équivalent à celui de la dette hors mesures d'urgence liées à la crise sanitaire (activité partielle, extension des droits, etc.) qui se montait à environ 42,3 milliards fin 2022, in B. Coquet (2023)

<sup>7</sup> [Arrêté](#) du 27 décembre 2023

<sup>8</sup> [Rapport financier de l'Unedic 2023](#)

### Annexe 3 : les quatre programmes budgétaires de la mission Travail et Emploi

La mission « Travail et emploi » porte les crédits permettant la mise en œuvre des politiques publiques pour l'emploi, la formation professionnelle et le travail, ainsi que les moyens humains et matériels qui y sont associés. Le projet annuel de performances (PAP) de chaque mission, annexé au projet de loi de finances, récapitule les crédits (y compris les fonds de concours et attributions de produits attendus) et les emplois demandés pour 2024 en les détaillant par destination (programme et action) et par nature de dépense (titre et catégorie).

**La mission Travail et Emploi est composée de quatre programmes budgétaires :**

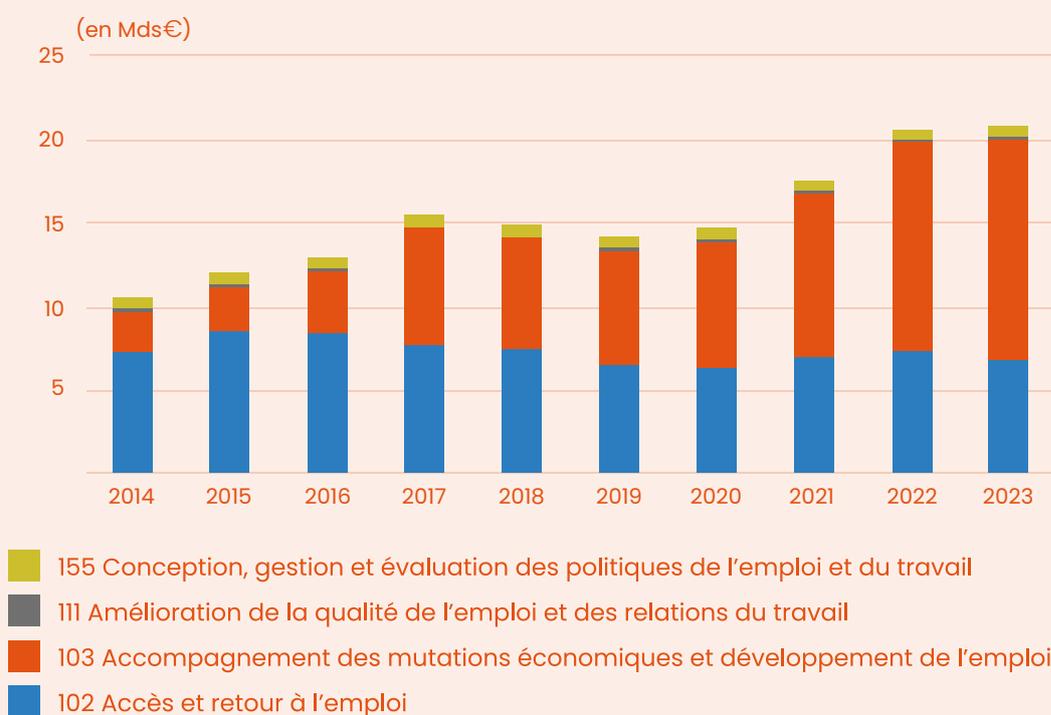
- **le programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** regroupe principalement les financements relatifs au chômage (indemnisation des demandeurs d'emploi, subvention pour charges de service public à Pôle emploi) et à plusieurs publics en difficulté d'insertion sur le marché du travail, que sont les jeunes, les personnes en situation de handicap ou très éloignées de l'emploi.
- **le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »** finance à titre principal la compensation auprès des organismes de sécurité sociale de diverses exonérations de cotisations sociales (en faveur de l'alternance et de l'aide à domicile) et l'action de l'État en matière

de soutien à la formation professionnelle et à l'apprentissage ;

- **le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »** vise à améliorer les conditions d'emploi et de travail, à travers plusieurs champs : la santé et la prévention des risques professionnels, la qualité et l'effectivité du droit, ainsi que le dialogue social et la démocratie sociale ;
- **le programme 155 « Conception, gestion, et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »** est le programme support de la mission (85 % des dépenses exécutées correspondent aux dépenses de personnel mais également dépenses en matière de systèmes d'information, communication, études et recherche...).

Les programmes 102 et 103 représentent 96 % des crédits consommés de la mission Travail et Emploi, le programme 103 connaissant la plus forte augmentation en 10 ans, sous l'effet conjugué du coût croissant de la compensation auprès des organismes de sécurité sociale de diverses exonérations de cotisations sociales (en faveur de l'alternance et de l'aide à domicile) et de l'action de l'État en matière de soutien à la formation professionnelle et à l'apprentissage (y compris via des subventions à France compétences, opérateur de financement du système de formation professionnelle, et une subvention pour charges de service public versée à l'Afpa).

## Évolutions des crédits consommés par programme de la mission Travail et Emploi 2014-2023



L'analyse de l'évolution des crédits consommés par catégorie de dépenses illustre le poids croissant des transferts aux entreprises.

### Programme 103 : évolution des crédits consommés par catégorie 2014-2023



Source : Rapports annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État des exercices 2014 à 2023

[nosservicespublics.fr](https://nosservicespublics.fr)

