

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 10 mai 2016

## **L'IMPACT DU CHÔMAGE SUR LES PERSONNES ET LEUR ENTOURAGE : MIEUX PRÉVENIR ET ACCOMPAGNER**

Avis du Conseil économique, social et environnemental  
sur le rapport présenté par

**Mme Jacqueline Farache, rapporteure**

au nom de la  
**section des affaires sociales et de la santé**

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 9 juin 2015 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section des affaires sociales et de la santé la préparation d'un avis intitulé : *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*. La section des affaires sociales et de la santé, présidée par M. François Fondard puis par Mme Aminata Koné, a désigné Mme Jacqueline Farache comme rapporteure.

<b>Introduction</b>	12
<b>I. LE CHÔMAGE DE MASSE, UN ENJEU SOCIAL MAJEUR</b>	13
<b>A. La situation du chômage en france</b>	13
1. Les données du chômage	13
2. L'intervention du service public de l'emploi	20
3. Les conséquences sur la protection sociale	23
<b>B. La situation économique et sociale des personnes en situation de chômage</b>	25
1. Les ressources financières des personnes en situation de chômage	25
2. La couverture sociale des chômeur.euse.s	27
<b>II. LE CHÔMAGE : UNE ÉPREUVE, UN TRAUMATISME</b>	30
<b>A. Des souffrances multiples et largement sous estimées</b>	30
1. Le chômage est un traumatisme	30
2. Le chômage source de nombreuses pathologies	33
3. Le chômage accroît les troubles dépressifs et le risque suicidaire	35
<b>B. Le chômage ébranle toute la famille</b>	36
1. Le chômage a un impact sur les revenus de la famille	36
2. Le chômage a un impact sur les relations familiales	37
3. Le chômage a un impact sur la construction de la cellule familiale	38
<b>III. CHANGER DE REGARD, MIEUX ACCOMPAGNER LES PERSONNES AU CHÔMAGE</b>	40
<b>A. Faire évoluer l'image des personnes au chômage</b>	40
<b>B. Développer la prise en charge préventive au plan psychique et physique</b>	44
1. Le développement des études épidémiologiques	44
2. La mise en place d'actions d'accompagnement psychologique pour les personnes qui sont en situation de chômage	45
3. Une plus grande mobilisation de l'ensemble des acteur.rice.s de la santé	47
4. La formation de l'ensemble des professionnel.le.s au repérage des fragilités présentées par les personnes en situation de chômage	51
5. Evaluer les coûts pour asseoir une politique publique	51

<b>C. Renforcer le caractère global de l'accompagnement</b>	52
1. L'accompagnement par Pôle emploi	52
2. Développer l'accompagnement de la personne en situation de chômage et de sa famille	56

<b>Conclusion</b>	63
-------------------	----

Bien que le chômage soit désormais un phénomène massif, (3,6 millions de personnes en 2015 – Pôle emploi), le traumatisme qu'il entraîne, ses conséquences sociales et l'impact sur l'entourage restent encore trop méconnus. Pour le Conseil économique, social et environnemental, les politiques publiques, notamment sanitaires, doivent mieux accompagner les personnes pendant le temps qui les sépare d'un retour à emploi. Au-delà, c'est toute la société qui doit s'impliquer pour changer de regard sur les personnes en situation de chômage.

Le chômage est la première préoccupation des Français.es. La crise économique et financière de 2008 a aggravé une situation qui touche désormais 10,6 % de la population active. Il est aujourd'hui plus difficile de retrouver un emploi et, en 2015, la durée moyenne du chômage atteint un an et quatre mois. Le chômage de longue durée concerne 2,4 millions de personnes en 2016, à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an.

Une part croissante de la population est donc touchée par le chômage. La moitié des actif.ve.s ont connu ou connaîtront au moins une période d'inactivité au cours de leur parcours professionnel. L'alternance des périodes de chômage et d'emplois précaires concerne 5,4 millions personnes. Le niveau de qualification influe fortement sur l'insertion professionnelle : le taux de chômage varie de 14 % pour les ouvriers à 4,4 % pour les cadres et les professions intellectuelles supérieures. Cette situation est aggravée par le déclassement de certain.e.s diplômé.e.s qui, faute de trouver un emploi en rapport avec leur formation, occupent des emplois moins qualifiés. C'est ainsi toute la chaîne de la qualification qui se trouve impactée, laissant peu de possibilité aux personnes faiblement diplômées d'occuper des postes pour lesquelles elles disposent des savoir-faire nécessaires. D'autres facteurs influent également comme l'âge, le taux de chômage des jeunes atteint 18,3 % (de 15 à 29 ans) et celui des seniors est en croissance rapide, le sexe, le taux de chômage des hommes est de 10,5 % et de 9,4 % pour les femmes, mais elles ont quatre fois plus de risque d'être en inactivité (Insee, 2015). Enfin, le taux de chômage des personnes en situation de handicap est de 18 % (soit le double de celui des personnes valides).

Au choc de la perte ou du non accès à l'emploi s'ajoute la précarité financière. L'indemnisation joue un rôle d'amortisseur de la baisse des revenus, le taux de remplacement étant d'environ 72 % du salaire net pour une indemnisation moyenne de 1 100 euros nets par mois. Toutefois, 40 % des personnes au chômage ne sont pas indemnisées. Chaque année, 2 milliards d'euros d'indemnités ne sont pas attribués à des chômeur.euse.s, pourtant éligibles, faute d'inscription à Pôle emploi (Observatoire du non recours aux droits). En 2014, la moitié des personnes privées d'emploi a touché moins de 500 euros par mois et le chômage est désormais l'un des principaux facteurs de risque d'entrée dans la pauvreté.

---

1 Le CESE a signé le 8 mars 2016, avec le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, une convention d'engagement pour une communication publique sans stéréotype de sexe. Il s'est ainsi engagé à rendre les femmes plus visibles pour aller vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, en les faisant apparaître comme telles dans le titre de leurs fonctions, leurs grades, leurs métiers et dans l'usage du féminin à côté du masculin dans les accords, en usant du point pour ajouter le féminin (exemple : les conseiller.ère.s). Pour des raisons d'agenda, cette démarche n'a pu être mise en œuvre au sein des présents avis et rapport mais sera très rapidement suivie d'effet au sein des prochaines publications du Conseil.

2,4 millions de ménages comptent au moins un membre au chômage et le niveau de vie de plus d'un tiers des chômeur.euse.s est inférieur au seuil de pauvreté (Banque de France 2014).

Des droits sont ouverts aux chômeur.euse.s comme la validation de trimestres retraite, sous certaines conditions, ou le maintien de la couverture santé antérieure (lorsque leurs ressources diminuent, ils.elles peuvent bénéficier de la protection universelle maladie/PUMA et d'une complémentaire santé, CMU-C ou de l'Aide à la complémentaire santé (ACS), en fonction des revenus). Pour autant, le non recours à leurs droits à prestations sociales est un phénomène très marqué chez les personnes au chômage.

Le chômage est désormais une question de santé publique : 10 à 14 000 décès par an lui sont imputables du fait de l'augmentation de certaines pathologies, maladie cardio-vasculaire, cancer... (Enquête SUVIMAX, Inserm 2015). Le risque est multiplié de connaître un épisode dépressif, 24 % des hommes et 26 % des femmes sont ainsi concernés (Dares 2015). Une progression de 10% du taux de chômage se traduit par une augmentation de 1,5 % du taux de suicide (Bull épidémiologique 2015). Or, ce risque est insuffisamment identifié par les politiques de santé publique.

Non seulement ces conséquences sont ignorées mais « une certaine fatigue de la compassion » s'exprime. Ainsi, 60 % des personnes interrogées estiment que les chômeur.euse.s pourraient trouver un emploi s'ils ou elles le voulaient vraiment et 46 % contre 73 % en 1994 que les pouvoirs publics n'en font pas assez pour les personnes les plus démunies (enquêtes CREDOC).

Au-delà de la fragilisation des individus et de leurs familles c'est l'équilibre même des régimes de protection sociale qui se voit impacté. Cette réalité est mal connue et peu documentée. Pour les seul.e.s demandeur.euse.s d'emplois non indemnisables par l'Assurance chômage, soit 2,3 millions de personnes, le coût total de la privation d'emploi est estimé à 36 milliards d'euros en 2013, notamment en termes de moindres rentrées sociales et fiscales (ATD Quart Monde).

Enfin, l'impact du chômage sur l'entourage est peu étudié. Le chômage accroît la fragilité des couples et influe sur le calendrier de la première naissance (INED 2015). Il a un réel impact sur l'avenir des enfants : 3 millions d'enfants vivent sous le seuil de pauvreté, 440 000 enfants supplémentaires depuis la crise de 2008 (ONPES, 2014) et la précarité professionnelle des parents impacte les résultats scolaires des enfants (Insee 2004).

Chaque année, ce sont 150 000 actif.ve.s de plus qui arrivent sur le marché du travail sans que notre pays puisse créer un nombre suffisant d'emplois pour leur insertion professionnelle. Dans ce contexte, la responsabilité face à la difficulté de trouver un emploi ne saurait être imputée à la personne au chômage. Prévenir les conséquences sociales les plus dévastatrices pour les personnes au chômage et leur entourage suppose de lutter contre une stigmatisation qui nuit à l'exercice légitime de leurs droits, à l'image qu'ils ont d'eux-mêmes et in fine à leur réinsertion même sur le marché du travail. Pour le Conseil économique, social et environnemental, c'est ce regard sur les personnes en situation de chômage qui doit évoluer et devenir plus bienveillant et objectif.

# CHANGER DE REGARD ET MIEUX ACCOMPAGNER LES PERSONNES AU CHOMAGE

## Faire évoluer la représentation des personnes au chômage

- en soutenant la création d'un 21<sup>ème</sup> critère de discrimination basé sur la précarité sociale afin de faciliter la lutte contre celle qui touche les personnes au chômage et ainsi contribuer à l'évolution du regard porté sur elles. Le CESE est favorable à l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale de la proposition de loi, déjà votée par le Sénat. Cette préconisation a cependant fait l'objet d'un dissensus car certain.e.s membres de notre assemblée se sont opposé.e.s à l'inscription dans le code du travail de ce motif de discrimination, aux termes très généraux, qui serait une source d'insécurité juridique pour les entreprises et donc un frein potentiel à l'embauche ;
- en organisant une campagne médiatique de sensibilisation et d'information nationale sur la réalité vécue par les demandeur.euse.s d'emploi ;
- en encourageant les mobilisations citoyennes afin de proposer aux chercheur.e.s d'emplois des rencontres, des parrainages senior.e.s/jeunes, en utilisant les technologies numériques et les réseaux sociaux ;
- en développant des études sociologiques et statistiques sur l'impact du chômage sur les familles (les séparations, les enfants et l'autonomie des jeunes).

## Développer la prise en charge préventive au plan psychique et physique

- **Développer des études épidémiologiques :**
  - en intégrant le facteur du chômage dans les cohortes sanitaires de population générale et en diligentant des études épidémiologiques plus ciblées sur la population des personnes au chômage afin de mieux cerner les facteurs de risque.
- **Mettre en place des actions d'accompagnement psychologique :**
  - en diffusant l'information sur les lieux d'écoute, de soutien et d'accompagnement. Des cellules d'écoute sont mises en place par certaines mutuelles, des guides sont élaborés par des collectivités territoriales... mais ces informations restent encore trop méconnues et parcellaires ;
  - en proposant un soutien psychologique à chaque personne reçue par Pôle emploi, si elle le souhaite ;
  - en élaborant un guide de bonnes pratiques, applicable lors et après la notification de licenciements individuels ou collectifs, qui pourrait notamment prévoir les cas où un accompagnement psychologique est nécessaire. Ce guide serait négocié par les partenaires sociaux.

- **Mobiliser l'ensemble des acteur.trice.s de la santé :**

- **en orientant** les personnes qui le souhaitent vers un premier bilan médical, dès le premier entretien avec le.la conseiller.ère Pôle emploi, en faisant connaître les consultations mobiles organisées sur le territoire, en favorisant une prise en charge préventive grâce à une meilleure coopération avec les centres d'examen de santé ;
- **en favorisant un repérage précoce** des situations de fragilité spécifiques au chômage grâce à une meilleure prise en compte de cette dimension dans la formation et la conduite des équipes de travailleur.euse.s sociaux.ales et de conseiller.ère.s de Pôle emploi ;
- **en améliorant le suivi sanitaire** grâce à trois actions : 1) engager des travaux pour réfléchir à l'organisation de la couverture de l'ensemble de la population active par le système de santé au travail et en prévoyant les moyens d'un suivi incluant la traçabilité des risques et des expositions professionnelles ; 2) associer plus étroitement le Régime social des indépendants (RSI) et les caisses d'assurance maladie pour un meilleur suivi des travailleur.euse.s indépendant.e.s, ayant involontairement cessé leur activité ; 3) expérimenter la mise en place par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) d'un.e correspondant.e facilitant les démarches des personnes en arrêt maladie de longue durée afin d'aider à la reprise d'activité. Ce dispositif est déjà expérimenté pour les accidents du travail et maladie professionnelle ;
- **en diffusant les connaissances relatives au chômage comme facteur de risque** : dans le module sur la prévention du tronc commun de la première année des études de santé et dans la presse professionnelle.

Pour notre assemblée, réaliser une évaluation des coûts indirects du chômage sur l'Assurance maladie permettrait de réinvestir dans la réparation et dans la prévention des effets sanitaires du chômage sur les assuré.e.s sociaux.iales.

## Renforcer le caractère global de l'accompagnement

- **en améliorant la qualité de l'accueil à Pôle emploi** : par la diffusion d'un guide d'accueil et d'accompagnement remis au demandeur.euse d'emploi, par la clarification des courriers et le maintien de la possibilité d'un accueil physique afin que l'inscription ne soit pas uniquement dématérialisée, par la formation et l'accompagnement des personnels afin de les aider à faire face à leur charge mentale et émotionnelle ;

- **en favorisant l'insertion professionnelle:**

- **des jeunes :** en ouvrant des financements à la hauteur de la généralisation de la Garantie jeunes et en poursuivant l'évaluation après la généralisation du dispositif ;
- **des femmes :** en formant les acteur.trice.s de l'emploi sur les conséquences à moyen terme du travail à temps partiel pour les femmes ;
- **des parents de jeunes enfants :** en accélérant la création de places de crèches et en finançant des crèches à vocation d'insertion professionnelle, en généralisant le tiers payant pour l'accès aux modes d'accueil en cours d'expérimentation, en rétablissant le versement de la prime de naissance au 7<sup>ème</sup> mois de grossesse et en garantissant l'accès de tous les enfants à la cantine.
- **en prévenant certaines conséquences financières du chômage :** en soutenant les approches budgétaires qui prennent en compte les conditions de vie et les manques ressentis et en prévoyant des budgets d'urgence auprès de diverses institutions - action sociale des départements et d'organismes de protection sociale - pour apporter un soutien financier face aux restes à charge des appareillages sanitaires (prothèses auditives et dentaires, lunettes) ;
- **en favorisant les liens sociaux et la participation des personnes au chômage :** en diffusant les bonnes pratiques des initiatives locales qui permettent d'associer les personnes en situation de chômage aux politiques publiques en faveur de l'insertion sociale et professionnelle et en attribuant aux associations et organisations qui soutiennent et accompagnent les personnes privées d'emploi, les moyens financiers qui leur permettent d'accomplir leur mission et leurs actions.



# Introduction

En France, le chômage est le problème numéro un que la population souhaite voir résolu. Il est perçu comme une source majeure d'instabilité et d'insécurité. Il est massif depuis maintenant plusieurs décennies, mais depuis la crise économique et financière de 2008, il prend des proportions qui deviennent insoutenables. L'équilibre de la société est en jeu.

Cette situation délétère n'est pas propre à la France, l'Organisation internationale du Travail (OIT) prévoit sa progression et avance le chiffre de 200 millions de chômeur.euse.s à l'échelle planétaire pour 2017 ; elle estime à 30 millions de plus le nombre de personnes sans emploi depuis la crise. Parallèlement se développe un sous-emploi de grande ampleur qui étend considérablement la précarité et la pauvreté.

Il est souvent avancé que la France aurait de moins bons résultats que d'autres pays européens dans la lutte contre le chômage. Notre pays est confronté à un taux de chômage élevé, autour de 10 %, ce qui le place dans une position intermédiaire en Europe. L'analyse fine des situations démontre que certains pays présentant des taux de chômage plus faibles qu'en France, ont accentué la précarité de l'emploi, aggravant notablement le taux de pauvreté dans leur pays. De nombreux observateur.trice.s notent également qu'en période de pénurie d'emplois, le dynamisme démographique crée un déséquilibre entre les arrivées plus nombreuses des jeunes actif.ve.s que les départs en retraite. Cette singularité française est un élément à prendre en compte dans la comparaison des taux de chômage alors même qu'un fort taux de natalité est source de richesses potentielles pour le pays.

Autre aspect préoccupant, le chômage touche davantage les personnes les moins qualifiées. Ce constat est accentué par l'occupation d'un certain nombre d'emplois par des personnes plus qualifiées que le niveau requis. On remarque que, pour s'insérer dans la vie active, les personnes diplômées sont trop souvent contraintes d'accepter un déclassement, faute de postes disponibles à la hauteur de leur formation. De fait, c'est donc toute la chaîne des qualifications qui se trouve déstabilisée laissant peu de chances aux moins diplômé.e.s d'occuper les emplois pour lesquels il.elle.s ont pourtant les savoir-faire nécessaires.

Si la solution au chômage se trouve dans le retour à l'emploi, les politiques de l'emploi ne relèvent pas du périmètre de cette saisine. L'avis de la section des affaires sociales et de la santé n'a pas pour mission d'explorer les causes structurelles et conjoncturelles du chômage en France, en Europe et dans le monde. Pour autant, faire le point sur certains aspects objectifs du chômage, qui ressortent du simple constat, a toute son importance. Cela permet de replacer les demandeur.euse.s d'emploi dans un contexte où leur responsabilité face à la difficulté de retrouver un emploi ne peut être mise en cause comme cela est trop souvent le cas dans le discours public ou médiatique, comme dans une partie de l'opinion.

Nous verrons au fil de l'avis les dommages considérables sur les personnes causés par les situations de chômage subies. En premier lieu, ceux portés sur l'intégrité de leur être. L'image qu'elles ont d'elles-mêmes s'en trouve abimée, leur confiance en l'avenir est entamée quand la privation de travail dure. Cette image tient aussi en grande partie au regard négatif porté sur elles par la société. Les personnes sans emploi ne sont pas responsables de leur état. Elles

sont victimes d'une conjoncture économique qui dure et qu'il faudra bien résoudre dans les meilleurs délais pour répondre à leurs attentes et pour la cohésion de la société toute entière. Admettre qu'actuellement on ne crée pas suffisamment d'emplois pour tous.te.s, que des mécanismes économiques et politiques complexes ne permettent pas pour le moment de régler cette question cruciale, est un élément fondamental au centre de la problématique pour qu'ensemble nous changions de regard sur les personnes demandeuses d'emploi.

Les personnes au chômage doivent être considérées par la société. Elles ont des potentialités propres qu'elles veulent exercer. Elles ont besoin de travailler, de gagner leur vie. Elles souffrent d'une situation qui leur est imposée. Elles ont donc besoin d'être soutenues, et accompagnées durant la période de recherche d'un emploi décent tel que défini par l'Organisation mondiale du travail (OIT)<sup>2</sup>.

Compte tenu du très large champ ouvert par la problématique des conséquences du chômage sur les personnes et dans nos sociétés, cet avis fait le choix de privilégier les dommages sur la santé des personnes, la réparation de leur image et la modification de leur représentation collective et l'accompagnement de qualité à déployer auprès d'elles dans l'attente du retour à l'emploi.

## I. LE CHÔMAGE DE MASSE, UN ENJEU SOCIAL MAJEUR

### A. La situation du chômage en France

#### 1. Les données du chômage

*Le chômage est devenu un phénomène de masse dans notre société touchant près de trois millions et demi de personnes sans aucune activité rémunérée (demandeur.euse.s d'emploi inscrit.e.s en catégorie A à Pôle emploi). Si l'on prend en compte les personnes alternant fréquemment chômage et emploi précaire ou activité réduite, ce sont 5,4 millions de personnes qui sont privées d'emploi. 2,4 millions de personnes sont au chômage de longue durée (à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an), courant le risque d'un éloignement durable de l'emploi et d'une entrée dans la pauvreté.*

*Le chômage est devenu un fait de plus en plus répandu dans la vie professionnelle : la moitié des actif.ve.s ont connu ou connaîtront au moins une période d'interruption d'activité au cours de leur parcours. Depuis trois décennies, en France, le taux de chômage n'est que rarement descendu en dessous de 7 %. A ce chômage structurel, s'est ajouté depuis 2008 un chômage*

---

<sup>2</sup> Le travail décent définit par l'Organisation internationale du travail résume les aspirations des êtres humains au travail. Il regroupe l'accès à un travail productif et convenablement rémunéré, la sécurité sur le lieu de travail et la protection sociale pour les familles, de meilleures perspectives de développement personnel et d'insertion sociale, la liberté pour les individus d'exprimer leurs revendications, de s'organiser et de participer aux décisions qui affectent leur vie, et l'égalité des chances et de traitement pour tous, hommes et femmes.

résultant en grande partie de la crise économique et financière, jusqu'à atteindre le niveau historiquement élevé de 2,9 millions fin 2015, soit 10,6 % de la population active<sup>3</sup>.

Cette réalité peut être complétée à partir des données issues de Pôle emploi, qui recensent les personnes à la recherche d'une activité rémunérée. Ce qui distingue les chômeur.euse.s au sens du BIT des demandeur.euse.s d'emploi inscrit.e.s à Pôle emploi, c'est que les demandeur.euse.s d'emploi peuvent travailler, par intermittence ou à temps très partiel.

La catégorie A des demandeur.euse.s d'emploi en fin de mois, sans aucune activité, compte 3 574 800 personnes fin novembre 2015, tandis que l'ensemble des personnes inscrites à Pôle emploi représente 6,2 millions de demandeur.euse.s<sup>4</sup>.

*La durée moyenne du chômage s'est considérablement allongée, à 478 jours fin 2015, soit un an et quatre mois.* Cet allongement se traduit par une augmentation très importante du nombre de demandeur.euse.s d'emploi de longue durée, plus d'un million de personnes (cumulant douze mois d'inscription en continu en catégorie A à Pôle emploi, contre 461 000 à la fin décembre 2007). Parmi ceux.celles-ci, la proportion des personnes inscrites depuis plus de deux ans est celle qui augmente le plus ces dernières années, entraînant des risques d'exclusion durable de l'emploi. Cette forte progression résulte en grande partie de la conjoncture de crise, mais s'explique également par la suppression progressive de la mesure de dispense de recherche d'emploi (qui concernait les allocataires âgé.e.s de plus de 60 ans avant la suppression du dispositif en 2012). Les demandeur.euse.s d'emploi « très éloigné.e.s de l'emploi » (1 million, 36 % des demandeur.euse.s d'emploi en 2013, Insee) se distinguent des demandeur.euse.s « éloigné.e.s de l'emploi » (465 000), des demandeur.euse.s « travaillant occasionnellement » (400 000), et « travaillant souvent » (1 million). Les personnes très éloignées de l'emploi comptent une part importante de travailleur.euse.s âgé.e.s (24 % sont âgé.e.s de 55 ans ou plus fin décembre 2013), peu ou pas diplômé.e.s, ou disposant d'une reconnaissance administrative de leur handicap.

*Le halo du chômage compte 1,3 million de personnes, c'est-à-dire des personnes se trouvant à la frontière du chômage, souhaitant travailler davantage et non recensées comme chômeur.euse.s pour des raisons statistiques* (travailleur.euses occasionnel.le.s, en activité réduite, ou non disponibles immédiatement..., ainsi, les chômeur.euse.s découragé.e.s ne sont pas recensé.e.s car il.elle.s ne recherchent plus activement un emploi, Insee, 2015). Le sous-emploi concerne toutes les personnes pourvues d'un emploi mais qui travaillent involontairement moins que la durée normale du travail (au sens de l'Insee, voir annexe 3

---

3 Plusieurs conventions sont en vigueur pour mesurer le nombre de personnes privées d'emploi : au plan international le Bureau international du travail (BIT) retient les critères suivants : être en âge de travailler (15 ans ou plus), être sans emploi (ne pas avoir travaillé ne serait-ce qu'une heure pendant la semaine de référence), être disponible pour prendre un emploi dans un délai de deux semaines, et avoir entrepris des démarches spécifiques de recherche d'emploi au cours des quatre semaines précédant la semaine de référence. Cette définition macro-économique sert de référence aux travaux de l'Insee (notamment pour l'enquête emploi) pour établir un taux de chômage officiel permettant des comparaisons internationales. Il s'agit d'une conception relativement restrictive du chômage et extensive de l'emploi.

Insee, taux de chômage au sens du Bureau international du Travail, voir annexe 1.

4 En catégories A, B, C, D, E, ou dispensées de recherche d'emploi ; le nombre de demandeur.euse.s d'emploi en catégories A, B, C étant de 5 442 500, voir annexe 1.

et glossaire). Il concerne 1 679 000 personnes en 2013, avec une inégalité femmes-hommes marquée<sup>5</sup>.

*Le risque de chômage diffère selon la catégorie socioprofessionnelle et le niveau de qualification.* Les ouvrier.ère.s ont le taux de chômage le plus élevé à 14,3 % (en particulier les ouvrier.ère.s les moins qualifié.e.s qui sont un sur cinq sans emploi), les employé.e.s à 10,1 %, tandis que les professions intermédiaires ont un taux de chômage de 5,6 % et les cadres et professions intellectuelles supérieures de 4,4 %<sup>6</sup>. Rares sont les spécialités professionnelles qui échappent à la dégradation de l'accès à l'emploi. Les conditions d'insertion professionnelle se dégradent pour les personnes les moins qualifiées dans le tertiaire, sous l'effet d'une montée en qualification, et les spécialités de production subissent une forte contraction de l'emploi industriel sous l'effet de la crise économique. Le chômage conduit souvent à une situation de déclassement, les personnes étant contraintes d'accepter un emploi correspondant à un niveau de qualification inférieur à celui auquel devrait donner accès leur diplôme et leur expérience. Un phénomène qui s'amplifie dès lors que l'on prend en compte l'ensemble de la population active en considérant le chômage comme une situation de déclassement dans une file d'attente pour l'emploi<sup>7</sup>.

*L'écart des taux de chômage entre les personnes diplômées et non-diplômées continue de se creuser.* Le taux de chômage des 20-24 ans les plus formés est de 14,3 %, tandis qu'il atteint 41 % pour les moins qualifié.e.s (Eurostat, 2014). Après trois ans de vie active, les jeunes non-diplômé.e.s sont pour la moitié d'entre eux au chômage (49 %), les diplômé.e.s d'un CAP ou BEP à 31 %, et les bachelier.ère.s technologiques ou professionnel.le.s affichent un taux de chômage de 24 % (Thomas Couppié, Céreq)<sup>8</sup>. En France, le diplôme reste protecteur contre le risque de chômage. Toutefois, trois ans après la sortie de l'enseignement supérieur, les jeunes diplômé.e.s sont un sur trois à connaître un déclassement. Les conséquences sont très lourdes en termes d'inadéquation entre niveau de formation initiale et type d'emploi occupé. Les plus diplômé.e.s sont amené.e.s à occuper des postes *a priori* accessibles à des jeunes moins formés qui de ce fait restent au chômage alors que des emplois leur correspondent, soit un gâchis de qualifications pour tou.te.s.

*Les jeunes sont parmi les plus touchés par le chômage. Leur taux de chômage atteint 18,3 % (actif.ve.s de 15 à 29 ans), soit quasiment le double de celui de la population active en âge de travailler.* La proportion des jeunes se situant à la frontière entre études, emploi précaire, chômage et inactivité est très importante. 13,7 % des jeunes ne sont ainsi ni en emploi, ni en formation (études ou stage, parmi ceux-ci : 54 % sont au chômage et 46 % inactif.ve.s).

*Les difficultés à trouver un premier emploi ne cessent de s'accroître pour les jeunes.* Les jeunes sont confronté.e.s à de multiples difficultés pour trouver des offres d'emploi correspondant à leur formation ou à leur projet professionnel, pour faire valoir leurs qualifications... En l'absence de droit à indemnisation, les jeunes primo-accédant.e.s à

---

5 Insee 2013 et annexe 3.

6 Insee 2014, dernières données disponibles.

7 Philippe Lemistre, Déclassement et chômage : une dégradation pour les plus diplômés ? Etat des lieux de 2007 à 2010, Céreq, mai 2014.

8 Valérie Ilardi, Emmanuel Sulzer, « CAP-BEP : des difficultés d'insertion encore aggravées par la crise », Bref, n° 335, 2015, résultats constatés sur la cohorte diplômée en 2010.

l'emploi n'ont pas d'obligation d'inscription à Pôle emploi ou à la mission locale. De ce fait, il.elle.s sont peu recensé.e.s et peu suivi.e.s par Pôle emploi et les Missions locales, alors que, comme l'a montré l'avis du CESE *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes* (mars 2015)<sup>9</sup>, l'accompagnement des jeunes dans leur recherche d'emploi correspond à un réel besoin.

*Les jeunes sont aussi de plus en plus touché.e.s par l'augmentation de la durée du chômage, près de 35 % des jeunes au chômage comptent entre 6 mois et 18 mois de chômage.* Le temps d'insertion moyen dans l'emploi, qui est de 2 à 3 mois, cache des disparités très importantes. 45 % des jeunes ont un accès immédiat et durable à l'emploi à l'issue de leurs études. Le temps d'insertion est toutefois très différent suivant le niveau de diplôme ou la spécialité : 40 % des jeunes ont des difficultés à trouver un emploi, 24 % des jeunes ont des trajectoires alternant chômage et inactivité, et 9 % des jeunes ont des trajectoires de reprises d'études ou de retour en formation (en particulier des jeunes non-diplômé.e.s sorti.e.s de l'enseignement supérieur), le plus souvent suite à un premier échec dans leur recherche d'emploi.

*Lorsqu'il.elle.s travaillent, les jeunes sont plus souvent en situation de précarité et de sous-emploi :* 35 % des jeunes salarié.e.s ont un contrat temporaire, 4,2 % des jeunes se situent dans le halo du chômage (emploi très précaire), 5 % sont en intérim<sup>10</sup>. Trois ans après leur sortie du système scolaire, 30 % des jeunes sont encore en contrat à durée déterminée (emplois aidés, intérim..., Céreq, génération 2010 interrogée en 2013). Cette situation crée une insécurité relative à l'emploi qui modifie profondément la représentation de l'insertion dans un emploi stable, conduisant à une « *intériorisation de l'incertitude comme une norme* » (François Sarfati, sociologue au Centre d'Etudes de l'Emploi). Certain.e.s jeunes peuvent être sans cesse en emploi mais dans des contrats précaires, ce qui traduit une professionnalisation qui peut paraître positive, mais qui, en l'absence de statut protecteur, a des conséquences très néfastes, en particulier en termes d'accès au logement.

*Le départ des jeunes du domicile parental est retardé par les difficultés d'insertion professionnelle. Un tiers des jeunes vivent encore chez leurs parents trois ans après la fin de leurs études* (Céreq)<sup>11</sup>. Un certain nombre de jeunes se sentent culpabilisé.e.s de devoir solliciter une entraide familiale. Lorsqu'elle se révèle impossible, cela peut conduire à des trajectoires d'entrée dans la grande pauvreté dès 16 ou 18 ans. Cette situation est aussi génératrice de désillusions et d'une perte d'espoir en l'avenir : 63 % des jeunes de 18 à 25 ans pensent qu'il.elle.s ne vivront pas mieux que leurs parents (26 % oui, et 11 % ne se prononcent pas)<sup>12</sup>, et 43 % des parents pensent que la vie de leurs propres enfants sera moins bonne que la leur.

*Une simple lecture du taux de chômage ne révèle pas les difficultés réelles des femmes sur le marché du travail.* Des années 1970 à la fin des années 1990, un écart de 2 à 3 points de taux de chômage s'est maintenu entre les femmes et les hommes. Puis les taux ont peu à peu convergé dans la décennie des années 2000 avant que les courbes ne se croisent à partir de 2011. Au deuxième trimestre 2015, le taux de chômage des femmes était de 9,4 %, et celui des hommes de 10,5 %<sup>13</sup>. Cette convergence relative des taux du chômage des

---

9 Rapporteur Antoine Dulin.

10 Dares, Analyses, décembre 2015, n°088.

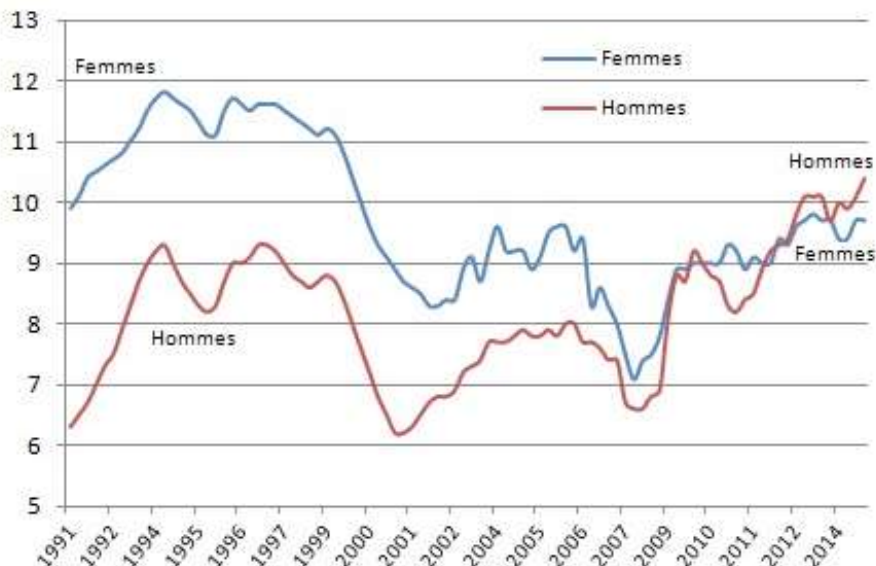
11 Génération 2010, interrogée en 2013, malgré un taux d'emploi de 75 %.

12 Sondage Vivavoice/Animafac pour Libération 2013.

13 Données provisoires, Insee sept 2015.

femmes et des hommes s'explique par plusieurs facteurs : l'élévation du niveau de formation des femmes leur permet d'accéder à des emplois plus qualifiés, les impacts différents de la crise économique ont entraîné des destructions d'emplois plus importantes dans l'industrie qui emploie davantage des personnels masculins (Séverine Lemièrre, Mathilde Guergoat-Larivière - 2015).

**Tableau 1** Evolution des taux de chômage selon le sexe, en %



Source : Insee, données trimestrielles, France métropolitaine

D'importantes inégalités d'accès à l'emploi entre femmes et hommes sont masquées par l'indicateur du taux de chômage. Si les femmes sont moins au chômage, elles sont aussi moins souvent en activité et en emploi que les hommes, notamment à temps complet. Les femmes sont davantage en inactivité ou dans le halo du chômage, c'est-à-dire non comptabilisées parmi les chômeur.euse.s mais souhaitant travailler. Toutes choses étant égales par ailleurs, elles ont une probabilité quatre fois plus élevée d'être inactives que les hommes. Parmi les inactif.ve.s (de 16 à 60 ans, hors retraites, pré-retraite et études), 76 % sont des femmes, soit 2,2 millions de femmes, pour 700 000 hommes. Le taux d'activité des femmes est de 67,4 %, contre 75,5 % pour les hommes<sup>14</sup>. 9,9 % des femmes en emploi sont en sous-emploi ou souhaiteraient travailler davantage. Les femmes sont aussi présentes parmi les demandeur.euse.s d'emploi en activité réduite (55 % des catégories B et C des demandeur.euse.s d'emploi sont des femmes). La situation des femmes est donc différenciée sur le marché du travail par un éloignement de l'activité et des freins

14 Insee, septembre 2015, 15-64 ans.

périphériques à l'emploi plus importants (le fait pour une femme d'avoir un enfant de moins de trois ans ou trois enfants et plus a un impact élevé sur le taux d'activité). Ces effets de genre importants sont aussi moins bien pris en compte par les politiques publiques qui se focalisent plus sur le chômage que sur le sous-emploi et l'inactivité.

Plusieurs études de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité du Conseil économique, social et environnemental ont alerté les pouvoirs publics sur la situation des femmes. Dans *Femmes et précarité* (2013), le CESE a souligné le risque de précarisation accentué auquel sont confrontées les femmes et en particulier les mères de familles monoparentales<sup>15</sup>. Les deux-tiers des salarié.e.s à bas salaire sont des femmes. Le taux de féminisation des emplois à temps partiel dépasse 82 % et pour 31 % des intéressées, cette situation est subie. Le CESE a également traité de la situation des femmes au regard des difficultés d'accès ou de retour à l'emploi dans une étude en 2014 intitulée *Les femmes éloignées du marché du travail*<sup>16</sup>. Promouvoir l'égalité des chances et garantir la liberté de choix des intéressées implique d'abord la mise en œuvre d'une politique active de mixité encourageant la diversification de l'insertion professionnelle des femmes les moins favorisées. Le CESE prône aussi le développement de modes d'accueil adaptés pour les enfants ainsi qu'une gestion partagée des responsabilités familiales entre les deux parents en y sensibilisant les employeur.e.s et en prenant appui sur le succès du congé de paternité.

*Le taux de chômage des senior.e.s atteint un taux de 7,5 % (50 à 64 ans), moindre que celui de la population générale mais en progression plus rapide que pour les autres groupes d'âge.* Le chômage des senior.e.s est souvent un chômage de longue durée : 60 % sont au chômage pendant plus d'un an, avec de faibles perspectives de retour à l'emploi. Depuis le début des années 2000, le maintien des senior.e.s en activité a été favorisé par des mesures prises par les pouvoirs publics visant en particulier à réduire les dispositifs de cessation anticipée d'activité et par les réformes successives des retraites. Pour autant, leur taux d'emploi baisse fortement dès l'âge de 55 ans. Ainsi, en 2014, seuls 50,7 % des senior.e.s âgés de 55 à 64 ans sont actif.ve.s en France métropolitaine : 47 % ont un emploi et 3,7 % sont au chômage<sup>17</sup> ; 17 % des ruptures conventionnelles concernent les senior.e.s (salarié.e.s de plus de 50 ans, Dares, octobre 2012) et sont apparentées à des formes de mise à la retraite. Ce niveau d'inactivité élevé des senior.e.s relève donc d'un retrait contraint du marché du travail, faute de perspective d'emploi, et d'une montée importante du chômage pour cette population.

*En 2013, plus de la moitié des personnes disposant d'une reconnaissance administrative de leur handicap sont en situation d'inactivité (soit 2,3 millions de personnes, pour 5,5 millions en situation de handicap)*<sup>18</sup>. Seuls 37 % des personnes en situation de handicap sont en emploi ou en recherche d'emploi<sup>19</sup>. Leur taux de chômage s'établit à 18 %, un niveau double de celui des personnes valides. Les accidents et maladies, liés ou non au travail, conduisent fréquemment les personnes accidentées vers un chômage de longue durée (M. Arnaud de

---

15 Rapporteurs : Éveline Duhamel et Henri Joyeux.

16 Rapporteuse Hélène Fauvel.

17 Dares, *L'emploi des seniors en 2014*, janvier 2016.

18 Un niveau très supérieur à celui de la population générale qui est de 28 % pour les personnes âgées de 15 à 64 ans.

19 Dares, *Emploi et chômage des personnes en situation de handicap*, numéro 17, novembre 2015.

Broca, secrétaire général de la FNATH, association de défense des personnes accidentées de la vie et leur entourage). Pour beaucoup, le retour à l'emploi est difficile après un accident de la vie : 55 % d'entre elles ne retrouvent pas leur emploi dans leur entreprise après l'évènement de santé qui les a touchées, et, parmi ces personnes, 61 % ne retrouvent jamais d'emploi.

*Le taux de chômage des habitant.e.s des départements d'Outre-mer, et notamment celui des jeunes, est en moyenne deux fois supérieur à celui de la métropole.* Il est particulièrement élevé en raison de l'étroitesse des marchés du travail qui se caractérisent par la faiblesse de l'activité, il est lié aux fortes augmentations de la population active et à l'important retard des niveaux de formation<sup>20</sup>. Au deuxième trimestre 2012, le taux de chômage des actif.ve.s de 15 à 64 ans est de 24,7 % dans les départements d'Outre-mer<sup>21</sup>. Les disparités entre départements d'Outre-mer sont importantes. Parmi les causes identifiées arrive, au premier rang, le faible niveau de qualification. Les taux de sortie sans diplôme du système éducatif sont très élevés Outre-mer : 33 % des 25 - 34 ans en Guadeloupe, 26 % en Martinique, 58 % en Guyane et 38 % à La Réunion (chiffres 2007). L'insertion des jeunes sur le marché du travail constitue pour les départements ultramarins un enjeu spécifique : dans les DOM, de 26 % à 58 % des jeunes ont quitté en 2007 le système scolaire sans diplôme et plus du quart des jeunes qui travaillent ne sont pas diplômés.

*Les personnes ayant un lien avec l'immigration (personnes nées à l'étranger, dans un pays tiers, résidant en France, voir glossaire pour la définition) ont été beaucoup plus affectées par la crise économique que les Français.e.s de parents nés Français.* Leur taux de chômage est de 17,7 % pour les hommes et 16,7 % pour les femmes (en 2014, Insee-Ined)<sup>22</sup>. Ce taux atteint 20,4 % pour les actif.ve.s non ressortissant.e.s de l'Union européenne. Cet écart est d'abord lié au niveau de diplôme, mais à niveau équivalent, leur taux de chômage demeure supérieur. Les populations immigrées sont davantage représentées parmi les ouvrier.ère.s et les employé.e.s, catégories socioprofessionnelles les plus touchées par le chômage. Les personnes qui n'ont pas la citoyenneté européenne ou la nationalité française ne peuvent exercer dans un cinquième des emplois (en particulier au sein de la fonction publique). L'intégration des immigré.e.s issu.e.s de certaines minorités se détériore d'une génération à une autre. Ainsi, le taux de chômage atteint 27 % des enfants d'immigré.e.s d'Afrique subsaharienne, contre 15 % chez les immigré.e.s de première génération de ces mêmes régions. Le phénomène est toutefois inversé pour les populations qui proviennent d'autres pays d'Europe ou d'origine asiatique. Le groupe des enfants d'immigré.e.s de sexe masculin, dont une grande partie d'entre eux est Français, concentre les risques les plus importants (un enfant sur trois sort de l'enseignement secondaire sans aucun diplôme), et les jeunes femmes d'origine étrangère, plus diplômées, rencontrent des difficultés à trouver un emploi

---

<sup>20</sup> Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir, rapport du Sénat, volume 1, juillet 2009. Les Réunionnais sont les plus touchés avec un taux de chômage de 28 %, suivent les Guadeloupéens (23,1 %), les Guyanais (21,3 %) et les Martiniquais (20,9 %). Le taux d'activité des personnes de 15-64 ans (62 %) est d'un niveau inférieur à celui de la métropole (71 %).

<sup>21</sup> Le taux de chômage est de 9,4 % en France métropolitaine, Insee références – 2014.

<sup>22</sup> Etude Insee-Ined – enquête Trajectoires et origines sur la diversité des populations en France, 2014.



dans l'année suivant la fin de leurs études, cumulant des discriminations liées à l'origine et au genre.

Une étude de France Stratégie est venue confirmer ces écarts d'accès à l'emploi liés au sexe, à l'origine migratoire et au lieu de résidence<sup>23</sup>. En vingt-cinq ans, entre 1990 et 2014, les écarts inexplicables d'accès à l'emploi entre hommes et femmes ont fortement reculé, les niveaux de chômage des femmes et des hommes étant à présent très proches, malgré un taux d'activité féminin moindre que celui des hommes. L'évolution de la situation des personnes immigrées, en particulier des hommes, ou des résident.e.s de certains quartiers défavorisés, est aussi positive, mais moins favorable sur longue période, et en partie remise en cause par la crise économique.

*Le chômage touche massivement la population active et les chiffres sont impressionnants.* Les chômeur.euse.s sont en grande partie des personnes en début ou en milieu de carrière, bien que les jeunes soient proportionnellement plus exposé.e.s. Les personnes les moins qualifiées, en majorité des ouvrier.ère.s et employé.e.s, ainsi que les personnes issues de l'immigration ou en situation de handicap sont particulièrement affectées, et de plus en plus souvent les sénior.e.s. Les femmes qui ont depuis peu un taux de chômage proche de celui des hommes, sont toutefois plus touchées par l'inactivité subie, le travail précaire et des discriminations sexistes.

D'après le ministère du Travail, chaque année, il y a 700 000 départs en retraite pour 850 000 entrées sur le marché du travail. Notre économie devrait donc créer un minimum de 150 000 emplois chaque année pour enrayer la montée du chômage, or 2015 ne comptabilise que 46 000 créations nettes d'emploi.

## 2. L'intervention du service public de l'emploi

*Le service public de l'emploi apparaît fragmenté entre différent.e.s acteur.rice.s, source de complexité dans la mise en œuvre comme dans le financement.* La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi avait pour objectifs de favoriser la mise en œuvre d'un service public plus efficace au profit des usager.ère.s et de créer un opérateur unique qui rassemble les missions et les moyens de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'assurance chômage (principalement les Assédic). Pôle emploi assure aujourd'hui les missions d'inscription, d'indemnisation, d'intermédiation et d'accompagnement des demandeur.euse.s d'emploi, qui intègrent l'information, l'orientation, le positionnement en entreprise et l'appui à l'accès dans l'emploi. Son réseau compte un total de 905 agences de proximité et relais, 54 000 agents, dont 4 000 conseiller.ère.s spécialisé.e.s dans l'appui aux entreprises (recherches d'offres ciblées). Pôle emploi est chargé de contribuer à la mise en œuvre des plans gouvernementaux (plan de relance de l'apprentissage, les contrats aidés : les emplois d'avenir, les contrats de génération, les contrats de sécurisation professionnelle, certaines aides aux entreprises, ainsi que le plan de 500 000 formations). 8 millions de dossiers de demande d'allocation

---

23 Marché du travail : un long chemin vers l'égalité, n° 42, février 2016.

sont traités chaque année et 31,7 milliards d'€ sont versés aux demandeur.euse.s d'emploi pour le compte de l'assurance chômage (Unedic, 2014).

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté, en juin 2011, un avis concernant *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*, présenté par M. Daniel Jamme, rapporteur au nom de la section du travail et de l'emploi. Le CESE dressait un bilan contrasté du service à l'issue de la fusion, la mission d'accompagnement des demandeur.euse.s d'emploi demeurant encore très insuffisante. Les recommandations allaient dans le sens d'une meilleure organisation des parcours des demandeur.euse.s d'emploi afin de prendre en compte la diversité de leurs besoins ainsi que leurs attentes et leurs projets, la logique de parcours devant reposer sur une évaluation plus fine de la distance à l'emploi. Le Conseil notait que, dans les faits, les ruptures d'accompagnement étaient fréquentes et les approches professionnelle et sociale souvent trop cloisonnées, alors même que certain.e.s allocataires nécessitent un accompagnement relevant des deux approches. Le CESE recommandait également de veiller à un développement équilibré des différents canaux de services (physique, téléphonique, internet) et de limiter de manière notable la taille des portefeuilles des conseiller.ère.s de Pôle emploi.

*Confronté à une très forte augmentation d'activité, le nombre d'inscrit.e.s est passé de 3,9 millions à 6,2 millions entre 2009 et 2015 (soit + 58 %), Pôle emploi a été contraint de redéfinir sa stratégie en 2012 et de mettre en œuvre une gestion de masse des demandeur.euse.s fondée sur une rationalisation accrue et une différenciation des services rendus en fonction des profils des demandeur.euse.s d'emploi (segmentation des publics et parcours personnalisés d'accès à l'emploi). L'indemnisation des demandeur.euse.s d'emploi est jugée globalement satisfaisante par la Cour des comptes, malgré une complexité de la réglementation qui perdure<sup>24</sup>. En matière de placement, les résultats de Pôle emploi sont plus difficiles à mesurer, car il n'existe pas d'indicateur permettant d'identifier la performance propre de l'opérateur par rapport notamment à l'intervention des autres acteur.trice.s sur le marché de l'emploi. Les données disponibles relatives au chômage de longue durée et à la satisfaction des offres d'emploi traduisent cependant une évolution défavorable. La Cour constate que l'accompagnement individuel des demandeur.euse.s d'emploi est encore trop faible et la fréquence des contacts entre conseiller.ère.s et demandeur.euse.s diminue avec la durée du chômage.*

*Aux côtés de Pôle emploi, « Cap emploi » assure une mission de service public d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, inscrite dans la loi handicap de février 2005. Ce réseau national de 107 organismes de placement spécialisés assure l'orientation et l'accompagnement des personnes en situation de handicap et des employeur.e.s souhaitant les recruter. En plus de leur handicap, les personnes accompagnées par Cap emploi cumulent souvent plusieurs freins : un niveau relativement faible de qualification, un chômage de longue durée au démarrage de l'accompagnement (45 % ont une durée de chômage supérieure à deux ans), un public pris en charge tardivement (à 29 % âgé de 50 ans et plus). Ces services sont financés par l'association de gestion du fond pour l'insertion des personnes en situation de handicap (Agefiph), le fonds pour l'insertion des personnes*

---

24 Rapport thématique : Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse, juillet 2015.

en situation de handicap dans la fonction publique (FIPHFP) et Pôle emploi. Leur budget total en 2015 s'élève à 104 millions d'€<sup>25</sup>. 178 880 personnes en situation de handicap sont accompagnées par Cap emploi, soit seulement un tiers des personnes reconnues travailleur.euse.s handicapé.e.s inscrites à Pôle emploi. En 2014, Cap emploi a réalisé 74 795 placements, dont 58 % de placements « durables » (supérieurs à 6 mois). Les actions de Cap emploi se poursuivent au-delà du placement à travers un service de suivi du.de.la salarié.e en emploi qui permet un accompagnement de la personne et de l'employeur.e relatif à la compensation du handicap et à la mise en œuvre d'une formation.

*Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes sont des structures spécialisées dans l'accueil des jeunes de 16 à 25 ans.* L'action des missions locales est basée sur l'approche globale, c'est-à-dire le traitement conjoint des dimensions professionnelles et sociales dans le but de contribuer à lever les freins pratiques, organisationnels et financiers et de faciliter l'accès à l'emploi et à l'autonomie. Chaque jeune accueilli.e bénéficie d'un suivi personnalisé comprenant les domaines de la formation, de la mobilité, de l'information sur la santé, de l'accès aux soins, et de la recherche d'un hébergement. La mission locale dispose d'un réseau de partenaires locaux : entreprises, organismes de formation, centres d'information et d'orientation, services de santé, de logement et d'action sociale, collectivités territoriales et associations. 445 missions locales, et 13 000 agent.e.s, accompagnent 1,2 million des 1,5 million de jeunes qui sont en contact (Conseil national des missions locales 2015), dont 168 426 jeunes demandeur.euse.s d'emploi dans le cadre de la cotraitance avec Pôle emploi<sup>26</sup>. Le financement des missions locales (191 millions d'€, loi de finances pour 2016, et 69,4 millions d'€ supplémentaires dans le cadre de l'expérimentation de la Garantie jeunes) est partagé entre collectivités territoriales (46 %), et Etat (40 %, 7,7 % du Fonds social européen).

*L'Association pour l'emploi des cadres (Apec) est un actrice privée et paritaire spécialisé dans l'accompagnement des cadres, des jeunes et des entreprises.* L'Apec est financée par les cotisations des cadres et des entreprises. Ses missions relèvent du service et du conseil aux entreprises et aux cadres en activité ou jeunes diplômés. Si l'Apec ne fait pas partie du service public de l'emploi défini par la loi du 13 février 2008, elle contribue aux missions du service public et est reconnue comme l'un des acteur.trice.s du conseil en évolution professionnelle. L'Apec dispose de 44 centres en France et de 900 personnel.le.s chargé.e.s de conseiller et d'accompagner les personnes en recherche d'emploi. L'Observatoire de l'emploi des cadres contribue à analyser et à anticiper les évolutions et les grandes tendances du marché du travail, des métiers et des secteurs.

Il existe de nombreux autres acteur.trice.s public.que.s ou associatif.ve.s : structures locales, municipales ou des communautés d'agglomération, financées par les régions, tel que les Bureaux de l'emploi pour l'information sur l'emploi et la formation (BIEF), les structures départementales d'accompagnement des demandeur.eue.s d'emploi ou d'allocataires du

---

25 Baromètre d'activité 2015 des Cap emploi.

26 En 2012, pour un budget de 34,5 millions d'€, auquel il convient d'ajouter le personnel mis à disposition par Pôle emploi en mission locale, soit 325 équivalents temps pleins, loi de finances pour 2014.

Revenu de solidarité active (RSA), ou d'aide à la recherche d'emploi telles que les Cités des métiers (Voir annexe 3).

*Les opérateur.trice.s du service public de l'emploi recourent de plus en plus à des opérateur.trice.s privé.e.s pour assurer une partie du placement des demandeur.euse.s d'emploi qui relèvent de leurs compétences.* Le recours à la sous-traitance s'est progressivement étendu depuis la loi sur la fin du monopole public de l'accompagnement en 2005. Pôle emploi a choisi d'externaliser une partie des accompagnements renforcés. Les résultats de *L'évaluation coût-bénéfice des accompagnements renforcés des demandeur.euse.s d'emploi*<sup>27</sup> montrent que l'accompagnement des licencié.e.s économiques et des chômeur.euse.s éloigné.e.s de l'emploi réalisé par des opérateur.rice.s privé.e.s de placement a généré des coûts plus importants que l'accompagnement assuré par les services de Pôle emploi. Le surcoût d'un suivi par un cabinet privé est évalué à 30 % par rapport à celui d'un accompagnement par Pôle emploi. Au total, en calculant une dépense agrégée par demandeur.euse d'emploi à partir des données disponibles (coûts directs de l'accompagnement ainsi que les coûts de long terme liés au suivi, aux indemnités et au RSA), on constate que le recours aux opérateur.trice.s privé.e.s conduit à un surcroît de dépense de 7 à 10 %.

*Les sites internet et les réseaux sociaux jouent un rôle de plus en plus important dans l'intermédiation sur le marché du travail.* Les recruteur.e.s utilisent différents canaux et outils complémentaires qui permettent notamment de se constituer un vivier de candidat.e.s. Parmi ceux-ci, les sites internet d'offres d'emploi sont utilisés par 87 % des recruteur.e.s, le service public de l'emploi (77 %), les candidatures spontanées (75 %) et les réseaux sociaux (53 %)<sup>28</sup>. Le recours aux outils de recrutement plus traditionnels sont en recul : les recruteur.e.s font appel pour un tiers d'entre eux.elles aux cabinets de recrutement, et la publication d'annonces dans la presse est l'outil le moins utilisé (12 % des employeur.e.s). Les évolutions récentes du marché du travail modifient les modalités d'accompagnement par Pôle emploi en plaçant davantage les demandeur.euse.s en situation d'acteur.rice.s autonomes de leur recherche. Cette attente accrue d'autonomie a des effets discriminants importants car toutes les personnes ne sont pas formées à la recherche autonome. La concurrence accrue du service public de l'emploi par d'autres moyens de recherche affaiblit le suivi et l'accompagnement des demandeur.euse.s d'emploi.

### 3. Les conséquences sur la protection sociale

Sur le plan du financement, le solde de l'assurance chômage montre une forte sensibilité du déficit à la conjoncture économique. En effet le chômage diminue, en recettes, la masse des cotisations collectées, et augmente, en dépenses, le nombre de personnes indemnisées.

*L'indemnisation du chômage joue un rôle d'« amortisseur » économique et social permettant de sécuriser en partie le revenu des personnes qui perdent leur emploi en leur ouvrant des droits sous certaines conditions.* En ce sens, elle est l'une des protections essentielles qui permet de limiter l'exposition des chômeur.euse.s aux risques d'exclusion sociale et économique.

---

<sup>27</sup> Une évaluation coût-bénéfice des accompagnements renforcés des demandeur.euse.s d'emploi, Pôle emploi, Études et recherches, juin 2015, n° 4.

<sup>28</sup> Méthodes de recrutement : La grande enquête, Régions job, février 2015.

En cas de perte d'emploi, l'assurance chômage garantit aux salarié.e.s involontairement privé.e.s d'emploi (inscrit.e.s à Pôle emploi) et ayant suffisamment cotisé, une allocation proportionnelle à leur salaire antérieur et non dégressive, pendant une durée limitée (24 mois, et jusqu'à 36 mois pour les personnes de 50 ans et plus). En France, il faut avoir travaillé 122 jours (4 mois ou 610 heures dans les 28 mois qui précèdent la fin du contrat) pour prétendre à une indemnisation. Le principe est d'un jour indemnisé pour un jour travaillé au-delà des 122 jours de cotisation minimum. Les demandeur.euse.s d'emploi qui ne sont pas ou plus couvert.e.s par le régime d'assurance chômage basculent dans le régime de solidarité de droit commun qui relève de l'État. Ce régime n'intervient toutefois que sous certaines conditions de ressources et à titre subsidiaire (il s'interrompt au moment de l'accès aux prestations vieillesse).

*Les prestations versées au titre du risque de perte d'emploi représentent un total de 40,9 milliards d'€ en 2013, soit 1,9 % du PIB.* L'allocation d'aide au retour à l'emploi (versée par Pôle emploi pour le compte de l'Unedic) représente 27,8 milliards d'€ (hors volet formation), soit près des trois quarts des prestations du risque chômage. L'Allocation de sécurisation professionnelle (ASP) et l'allocation spécifique de reclassement (ASR) représentent 1,9 milliard d'€, et les autres prestations d'insertion et de réinsertion professionnelle sont de 2,2 milliards d'€ (voir glossaire)<sup>29</sup>. La cotisation employeur.e se situe à 4 % de la rémunération brute, et salarié.e à 2,4 %. Fin 2014, le déficit de l'Unedic a été de - 3,6 milliards d'€ creusant l'insuffisance de financement de 21,4 milliards d'€. D'après les perspectives financières 2015-2018 de l'assurance chômage (établies en juin 2015), le déficit se situerait progressivement à - 4,6 milliards d'€ pour 2015 et le déséquilibre financier atteindrait 29,4 milliards d'€ à fin 2016.

*Le chômage a également un impact très important sur la situation financière du système de protection sociale dans son ensemble.* Le taux de chômage à long terme a des effets négatifs sur le rapport entre le nombre de cotisant.e.s et le nombre de retraité.e.s, sur le taux de prélèvement global et sur la pension moyenne relative des retraité.e.s. Le Conseil d'orientation des retraites estime qu'approximativement, une diminution d'un point du taux de chômage a le même effet sur le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraité.e.s qu'une hausse de 3 mois de l'âge effectif moyen de départ à la retraite<sup>30</sup>.

*L'estimation du coût total de la privation d'emploi en France, tant pour l'Etat, les collectivités territoriales, que la Sécurité sociale et les organismes privés complémentaires reste à mener.* Dans son avis *Expérimentation « Territoire zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite*, le CESE a cité les travaux menés par ATD Quart Monde dans son *Étude macro-économique sur le coût de la privation durable d'emploi* (mars 2015)<sup>31</sup>. Ces travaux ne concernent que la dépense publique relative aux demandeur.euse.s d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage, soit 2,3 millions de personnes (39 % de l'ensemble des demandeur.euse.s).

---

<sup>29</sup> Les autres prestations d'insertion et de réinsertion professionnelle comprennent l'aide au retour à l'emploi volet formation, l'aide à la reprise et à la création d'entreprise et autres dépenses. Les comptes de la protection sociale ne retracent que les prestations et non pas l'ensemble des aides en faveur de l'emploi. Drees, La protection sociale en France et en Europe en 2013, édition 2015

<sup>30</sup> Conseil d'orientation des retraites, L'impact du chômage sur les résultats des projections du COR, janvier 2016.

<sup>31</sup> Patrick Lenancker, novembre 2015.

euse.s d'emploi inscrit.e.s)<sup>32</sup>. Le coût total pour la collectivité est estimé par ATD Quart Monde à 36,11 milliards d'€ en 2013, dont 6,79 milliards pour les dépenses ciblées pour l'emploi, 9,52 milliards pour les dépenses sociales, 7,16 milliards pour les coûts indirects et 12,63 milliards de manques à gagner en impôts et cotisations sociales. Selon les estimations de cette étude, le coût annuel par demandeur.euse d'emploi représente 15 470 €. 36,7 % de cette dépense relève de l'Etat, 20 % de Pôle emploi, 17,2 % des Conseils départementaux, 1,5 % des Conseils régionaux, 1,5 % des Communes, 16,3 % de la Sécurité sociale, et 6,8 % des organismes privés complémentaires.

## B. La situation économique et sociale des personnes en situation de chômage

### 1. Les ressources financières des personnes en situation de chômage

*Toutes les personnes privées d'emploi ne sont pas indemnisées par l'assurance chômage. Ainsi 40 % des chômeur.euse.s ne perçoivent pas d'indemnisation, dont les jeunes n'ayant pas accédé au premier emploi ou les personnes qui cumulent des emplois précaires. L'assurance chômage n'a pas été construite et financée pour faire face à un tel afflux et à de tels besoins. Mais, plus il y a de chômeur.euse.s, moins il y a de cotisations perçues pour financer le système d'indemnisation alors que les besoins d'indemnisation s'intensifient. Sur les 6,2 millions de personnes inscrites à Pôle emploi, les inscrit.e.s en catégorie A, B et C sont indemnisables, soit 3,1 millions, soit seulement la moitié des inscrit.e.s à Pôle emploi<sup>33</sup>. L'allongement de la durée moyenne de chômage conduit de plus en plus d'allocataires à épuiser leurs droits. En 2012, 1,1 million de demandeur.euse.s se sont trouvé.e.s en fin de droits. Leur nombre a augmenté de 15 % entre 2009 et 2012 (Unedic). Les demandeur.euse.s non indemnisé.e.s par Pôle emploi exercent pour la plupart une activité réduite ou peuvent bénéficier du RSA sous certaines conditions (524 € par mois pour une personne seule, mais peu d'allocataires perçoivent le montant maximum dont est défalqué un forfait logement). L'allocation spécifique de solidarité (ASS) est en moyenne de 480 € par mois.*

*Le taux de remplacement est de 72 % du salaire net (un peu plus élevé au niveau du SMIC à 77 %, pour 62 % du salaire brut, Unedic 2013). Fin juin 2015, le nombre de personnes indemnisables représente 65,6 % des demandeur.euse.s d'emploi inscrit.e.s à Pôle emploi en catégories A, B et C. Parmi celles-ci, 77,5 % sont indemnisées. Au mois d'octobre 2015, on comptabilisait 3 153 100 demandeur.euse.s d'emploi indemnisé.e.s, soit + 4,9 % sur un an. L'indemnisation moyenne est de 1 100 € net par mois (rapport d'activité de l'Unedic*

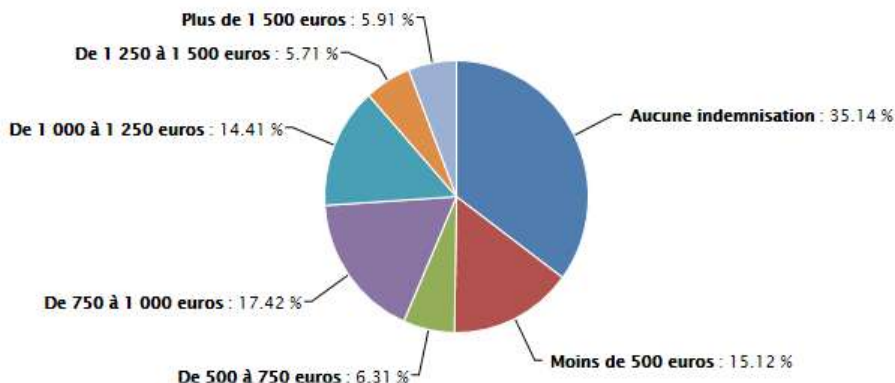
---

<sup>32</sup> Le public pris en compte est composé des seul.e.s demandeur.euse.s d'emploi non indemnisables par l'Assurance chômage de catégories A, B ou C, soit 2 334 116 personnes et 39,6 % de l'ensemble des demandeur.euse.s d'emploi.

<sup>33</sup> Dares, Les demandeur.euse.s d'emploi indemnisables par l'Assurance chômage en 2013, Analyses, septembre 2015, n° 062.  
Les personnes inscrites en catégorie D peuvent percevoir une allocation d'aide au retour à l'emploi formation, et les personnes indemnisées en catégorie E, emplois aidés ou créateur.rice.s d'entreprise, peuvent être indemnisées.

pour 2014, voir graphique ci-dessous). 2 % des personnes (soit environ 46 000 personnes), perçoivent l'allocation minimale pour une activité à temps complet, soit 869 € net par mois. 0,04 %, soit 1 000 personnes, touchent l'allocation maximale de 6 357 € net par mois.

**Tableau 2 Indemnisation mensuelle des demandeur.euse.s d'emploi**



Source : Centre d'observation de la société, Unedic et ministère du Travail, données juin 2014

Six chômeur.euse.s sur dix font partie des 30 % de personnes les plus modestes. Dans leur ensemble, les chômeur.euse.s ont un niveau de vie individuel médian de 13 890 € en 2009, très inférieur à celui des personnes en emploi, qui est de 21 230 €, et de 19 030 € pour les retraité.e.s<sup>34</sup>. Les inégalités de niveau de vie sont aussi plus élevées parmi les chômeur.euse.s que dans la population générale<sup>35</sup>. Les revenus apportés par les autres personnes de leur ménage sont en moyenne plus faibles, et leurs conjoint.e.s sont plus souvent au chômage que la moyenne. Un quart des chômeur.euse.s les plus modestes vivent dans une famille monoparentale.

Le chômage est l'un des principaux facteurs de risque d'entrée dans la pauvreté. La moitié des chômeur.euse.s touchent moins de 500 € par mois<sup>36</sup>. Les chômeur.euse.s forment à eux seuls un cinquième de la population des plus démunie.s du fait des niveaux d'indemnités versées à certain.e.s demandeur.euse.s d'emploi, mais aussi du fait des très faibles ressources

<sup>34</sup> Insee, vue d'ensemble, salaires et niveaux de vie, France portrait social, édition 2011.

<sup>35</sup> Cela s'explique par le fait qu'une personne au chômage en fin d'année peut avoir occupé un emploi plus tôt dans l'année, être indemnisée ou ne pas avoir de droits à indemnisation et être allocataire des minimas sociaux.

<sup>36</sup> Centre d'observation de la société, 2014.

dont disposent les jeunes et les personnes en fin de droits. Les chômeur.euse.s sont 760 000 parmi les 3 670 000 personnes pauvres en France<sup>37</sup>.

*Les difficultés particulières des travailleur.euse.s indépendant.e.s au regard de la perte d'activité sont aussi à prendre en compte<sup>38</sup>. En 2015, ils ont été 63 081 entrepreneur.e.s à déposer le bilan<sup>39</sup> (+ 0,8 % par rapport à 2014, Altares)<sup>40</sup>. Les travailleur.euse.s indépendant.e.s (artisan.e, commerçant.e ou profession libérale) et les très petites entreprises (de moins de dix salarié.e.s) sont davantage touché.e.s que les petites et moyennes entreprises. Les difficultés se concentrent principalement sur les entreprises à destination des particulier.e.s, telles que le commerce de détail, la restauration et les services et soins à la personne.*

*10 % des travailleur.euse.s non-salarié.e.s ont déjà connu une situation de chômage au cours de leur carrière en tant que chef.fe.s d'entreprise<sup>41</sup>. Parmi eux, plus de la moitié (53 %) a pu retrouver un emploi en moins de trois mois. Seuls 17 % des chef.fe.s d'entreprise ont été indemnisé.e.s lors d'une période de chômage (par l'acquisition préalable de droits en tant que salarié.e). 83 % des travailleur.euse.s indépendant.e.s ayant connu le chômage déclarent que retrouver une activité rapidement était primordial pour continuer à vivre normalement.*

*Beaucoup de dirigeant.e.s d'entreprise méconnaissent les possibilités d'assurance volontaire. Les travailleur.euse.s indépendant.e.s ne sont pas couvert.e.s par une assurance chômage s'ils n'ont pas de contrat de travail. Ils.elles peuvent cependant souscrire volontairement un contrat d'assurance perte d'emploi auprès d'une assurance privée. Ils.elles sont cependant très peu nombreux.euses à prendre une telle assurance, notamment par méconnaissance de ce type de dispositifs. Les travailleur.euse.s indépendant.e.s sans activité peuvent bénéficier du RSA s'ils.elles remplissent les conditions de ressources, s'ils.elles n'emploient aucun.e salarié.e dans le cadre de leur activité professionnelle, et si le chiffre d'affaires de leur entreprise ne dépasse pas les seuils prévus pour la micro-entreprise (à savoir : 82 200 euros pour les activités de vente et 32 900 euros pour les activités de prestation de services).*

## 2. La couverture sociale des chômeur.euse.s

### Sur le plan de la santé

*Tant qu'il.elle est indemnisé.e, le ou la demandeur.euse d'emploi qui était assuré.e social.e avant d'être au chômage conserve sa couverture antérieure, ses droits aux prestations en nature (remboursement des frais médicaux, pharmaceutiques...) et en espèce (indemnités journalières calculées sur la base des salaires des trois ou douze derniers mois précédant la rupture du contrat de travail). Au-delà de la période d'indemnisation, cette couverture*

---

<sup>37</sup> Données Insee retraitées par l'Observatoire des inégalités, individus de 15 ans et plus hors étudiant.e.s en 2012, au taux de 60 % du revenu médian.

<sup>38</sup> Les travailleur.euse.s non-salarié.e.s sont les chef.fe.s d'entreprise ou gérant.e associé.e, exploitant.e individuel.e, micro-entrepreneur.e, ou conjoint.e collaborateur.rice.

<sup>39</sup> Le nombre de défaillances d'entreprises ayant augmenté de 0,8 % par rapport à l'année précédente, Altares, 2016.

<sup>40</sup> Altares est une agence d'information spécialisée dans l'économie de l'entreprise.

<sup>41</sup> L'Institut français d'opinion publique (IFOP) a mené pour le groupe APRIL, la première édition de l'Observatoire des Pros, réalisée auprès des chefs de petites entreprises et travailleur.euse.s indépendant.e.s.



se prolonge pendant un an. Ensuite, les demandeur.euse.s d'emploi conservent un droit au remboursement de leurs frais médicaux au titre du régime général, sans limitation de durée, des lors qu'ils.elles ont une résidence stable et régulière en France. Les demandeur.euse.s d'emploi non indemnisé.e.s, qui avaient la qualité d'assuré.e avant leur période de chômage, bénéficient des prestations en espèces et en nature des assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime général pendant un an. Les demandeur.euse.s d'emploi qui n'avaient pas la qualité d'assuré.e avant leur période de chômage, ou qui ont épuisé leurs droits peuvent bénéficier de la Protection universelle maladie (PUMA)<sup>42</sup>. Lors de la reprise d'activité professionnelle, le.la demandeur.euse d'emploi continue à bénéficier des prestations en espèces pendant trois mois jusqu'à l'ouverture de droits dans le nouvel emploi.

*Les allocations chômage sont prises en compte dans le calcul des droits à la PUMA, à la CMU complémentaire (CMU-C) ou à l'Aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS).* Dans le cadre de la Protection universelle maladie, les dépenses de santé sont prises en charge à hauteur de 100 % des tarifs de la Sécurité sociale. Les intéressé.e.s dont le revenu annuel fiscal du foyer est inférieur à 9 601 € en bénéficient gratuitement, au-delà les bénéficiaires doivent verser une cotisation de 8 % sur la part des ressources dépassant ce seuil. La CMU-C donne droit à la prise en charge gratuite de la part complémentaire des dépenses de santé (y compris à l'hôpital). La CMU-C inclut également des forfaits de prise en charge pour les soins dentaires, les lunettes et les prothèses auditives. Pour les personnes dont les revenus se situent entre le plafond de la Protection universelle maladie (PUMA) complémentaire et ce même plafond majoré de 35 %, l'Aide à la complémentaire santé (ACS) est versée pour les aider à souscrire un contrat complémentaire santé.

## **Sur le plan de la retraite**

*L'assurance chômage assure une part importante de solidarité afin de limiter les effets du chômage sur la retraite en accordant des droits à retraite sans versement de cotisations par le ou la bénéficiaire.* Les trimestres de chômage sont des « trimestres assimilés », c'est-à-dire des trimestres qui ne donnent pas lieu au versement d'une cotisation mais qui sont validés et pris en compte dans le calcul de la retraite. Les périodes de chômage indemnisées sont considérées comme des périodes assimilées (50 jours d'indemnisation permettent de valider un trimestre, dans la limite de 4 trimestres par an), tandis que les périodes de chômage non-indemnisées ne permettent de valider des trimestres que sous certaines conditions<sup>43</sup>. L'indemnisation perçue pendant la période de chômage n'entre pas en compte dans l'évaluation du salaire annuel moyen pour le calcul du montant de la pension de retraite. S'agissant des retraites complémentaires, si l'assuré.e a cotisé auprès d'une caisse complémentaire avant la fin de son contrat de travail, sa période de chômage indemnisé lui permet de continuer à accumuler des points calculés sur la base du salaire

---

<sup>42</sup> Protection universelle maladie (PUMA) : dispositif qui remplace au 1er janvier 2016 la Couverture maladie universelle.

<sup>43</sup> Les conditions sont les suivantes : demandeur.euse d'emploi de 55 ans ayant cotisé plus de 20 ans, 20 trimestres peuvent être comptés comme période assimilée, soit pendant cinq ans, et pour un jeune actif six trimestres de la période de chômage non-indemnisé peuvent être assimilés.

journalier de référence retenu pour le calcul des allocations. Les régimes complémentaires ne prennent pas en compte les périodes de chômage non indemnisées.

*Si les dispositifs de solidarité permettent d'éviter l'essentiel des effets d'interruption de carrière, toutefois aucune correction spécifique n'est prévue en ce qui concerne le salaire de référence lorsque l'épisode de chômage affecte les meilleures années de la carrière sur lesquelles seront calculés les droits à la retraite<sup>44</sup>.* En janvier 2016, le Conseil d'orientation des retraites estime que l'impact du taux de chômage sur la pension moyenne ne devient sensible que sur le très long terme. Ainsi, le chômage peut avoir des conséquences négatives sur le niveau de pension pour un.e salarié.e qui aurait gagné toute sa carrière plus de 37 032 € bruts par an (ce montant est celui du plafond annuel de la Sécurité sociale pour 2013) et qui aurait connu deux années de chômage en 2010 et 2011, juste avant de partir à la retraite en 2013. Il.elle perdrait jusqu'à 388 € bruts de pension annuelle sur son régime de base.

*La situation financière et matérielle d'une personne au chômage est largement conditionnée par l'absence ou le niveau d'indemnisation.* Mais quelle que soit la situation, droits assurantiels ou solidarité, la baisse de revenus, de pouvoir d'achat et de niveau de vie est commune à toutes les personnes privées d'emplois. Un poste de dépenses s'accroît, celui des frais bancaires, et trois postes des dépenses sont prioritairement sacrifiés : les loisirs, la santé et le logement, ce qui entraîne une dégradation générale des conditions de vie de la personne et de sa famille. Les personnes privées d'emploi doivent s'adapter à un budget étriqué et renoncer à des achats dans tous les domaines. Quand il n'est plus possible de faire face malgré les privations, c'est l'endettement ou le surendettement qui surgissent, l'expulsion, et la rue si les réseaux familiaux ou relationnels ne peuvent les accueillir (CNLE - UNIOPSS)<sup>45</sup>. La perte est sensible pour les indemnisé.e.s, elle est dramatique pour ceux.celles qui perçoivent l'ASS ou le RSA dont les montants sont moitié moindres que le seuil de pauvreté (987 € par mois en 2015), certain.e.s sont sans moyens financiers.

*Une part importante des droits à prestations sociales prévus pour les chômeur.euse.s n'est pas demandée par les bénéficiaires potentiels.e.s.* Le phénomène de non-recours aux droits a été abordé lors de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui s'est tenue les 10 et 11 décembre 2012. Selon les estimations de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, chaque année, 2 milliards d'euros d'indemnités ne sont pas attribués à des chômeur.euse.s pourtant éligibles, car ils.elles ne sont pas inscrit.e.s à Pôle emploi. Une note d'analyse du Centre d'analyse stratégique faisait état d'une exploitation de l'enquête emploi de l'Insee sur la période 2003-2006 qui identifie une sous-population de demandeur.euse.s d'emploi de moins de 50 ans éligibles aux prestations chômage, et estime à 39 % le taux de ceux.celles qui n'ont pas recours à l'allocation chômage<sup>46</sup>. Pour le RSA, c'est une personne éligible sur deux qui ne le réclame pas. Les allocations non réclamées s'élèveraient en tout à plus de 5 milliards d'euros. Ce taux grimpe à 80 % pour l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé. Les chercheur.e.s de l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services ont listé plusieurs raisons qui expliquent ce phénomène : manque d'information sur

---

44 Conseil d'orientation pour les retraites, 2013.

45 Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

46 Centre d'analyse stratégique, Fraude, Indus, non-recours : comment faciliter le juste paiement des prestations sociales ?, novembre 2012, n°306.

l'existence de certaines prestations et sur leurs conditions d'accès, découragement devant la complexité des démarches administratives, honte à demander des aides, et le manque de stabilité de la situation de certain.e.s allocataires, qui entraînent des ruptures dans leurs droits (c'est le cas des travailleur.euse.s saisonnier.ère.s, par exemple).

## II. LE CHÔMAGE : UNE ÉPREUVE, UN TRAUMATISME

L'augmentation du taux de chômage et la progression du chômage de longue durée ont un caractère anxiogène pour la société. Le chômage est désormais la première préoccupation des Français. Selon l'enquête d'opinion « Bilan de l'année 2015 et perspectives pour 2016 » (Harris Interactive), 77 % des personnes interrogées considèrent le chômage comme leur principale source d'inquiétude, devant l'insécurité (62 %), le système social (60 %), le pouvoir d'achat (59 %) et la croissance économique (56 %).

Or, si les effets économiques du chômage sont fréquemment évoqués, ses conséquences humaines et sanitaires sont largement sous-évaluées quand elles ne sont pas purement et simplement ignorées. Pourtant, de plus en plus de professionnel.le.s, psychiatres, épidémiologistes<sup>47</sup>, des associations de chômeur.euse.s, des organisations syndicales... s'alarment et mettent en exergue le traumatisme que constitue le chômage et ses conséquences délétères sur la santé physique mais également psychique de l'individu. De proche en proche, sa famille, son cercle amical et professionnel et la société toute entière sont progressivement touchés. Pour certain.e.s spécialistes, ce traumatisme s'apparente à une période de deuil. Il faut faire le deuil de son emploi, le deuil de tout un réseau social lié au travail. Contrairement à la perte d'un être cher, cette souffrance est plus difficile à appréhender par les proches. Plus grave, elle n'est souvent pas considérée comme légitime, par l'entourage bien sûr mais avant tout par la personne en situation de chômage elle-même.

Agir sur l'impact du chômage suppose de mieux comprendre cette souffrance et ses conséquences sur les personnes.

### A. Des souffrances multiples et largement sous estimées

#### 1. Le chômage est un traumatisme

*Alors que le chômage atteint des niveaux très élevés, la connaissance des traumatismes et des troubles qu'il occasionne reste un domaine peu exploré et largement ignoré.* Les personnes au chômage, pourtant victimes d'une situation qu'elles ne maîtrisent pas, ne sont pas perçues comme telles par la société. S'il touche davantage les non qualifié.e.s, les jeunes et les sénior.e.s, aucune catégorie socio-professionnelle n'est épargnée. De proche en proche,

---

47 Notamment Michel Debout et Claude Halmos, psychiatres, Pierre Meneton épidémiologiste.

toute la population finit par être concernée par le chômage d'un enfant, d'un.e ami.e, d'un.e ancien.ne collègue.

Or, les personnes en situation de chômage subissent une sorte de « double peine » :

- *Perdre son emploi c'est perdre son identité sociale*, voire sa valeur sociale. Cette réalité est très prégnante en France où la population se distingue par un véritable investissement dans la valeur travail qui vient parfois supplanter d'autres dimensions de la vie. Les enquêtes d'opinion<sup>48</sup> mettent en avant un attachement au travail bien plus fort en France que dans d'autres pays européens. Cette place marquée dans la société et dans la vie de chacun a un impact sur l'image que la personne en situation de chômage se fait d'elle-même. Etre au chômage c'est être privé.e de quelque chose d'essentiel, d'une certaine image de soi, d'un lien social indispensable. « Si le travail ne règle pas tout, le chômage lui, dérègle tout »... En effet, l'activité salariée, bénévole, de formation... est une dimension humaine fondamentale, un passage obligé de la projection dans l'avenir et de la reconstruction des personnes (Vincent Godebout, Solidarités nouvelles face au chômage). Paradoxalement, la personne se sent coupable d'être au chômage et de ne pas parvenir à retrouver un emploi alors même que la situation économique est extrêmement difficile. Elle doute de sa valeur et éprouve de la honte à ne plus pouvoir faire face à la vie quotidienne. Cette culpabilité lui rend de plus en plus difficile de se « montrer en tant que chômeur ou chômeuse »; ce qui explique que la personne dans cette situation se distancie souvent des autres y compris de ses ami.e.s.
- *Perdre son emploi c'est risquer l'isolement social*, les réseaux relationnels se fragilisent avec la perte des réseaux professionnels qui sont encore nombreux à offrir des liens de solidarité, d'appartenance et d'identité de travail forts. Les liens familiaux, amicaux, de voisinage peuvent également s'altérer peu à peu.
- *Perdre son emploi, c'est subir un choc psychologique* qui n'est ni perçu ni pris en compte comme tel. Différents travaux<sup>49</sup> définissent un processus qui connaît plusieurs phases et dont les conséquences s'aggravent avec la durée du chômage. La perte de son emploi est un traumatisme psychologique qui provoque un état de stress post-traumatique. Cet état peut être aggravé par les conditions même de la perte d'emploi; par exemple, une annonce brutale, voire désinvolte (envoi de la notification de licenciement par texto, par courriel...). En tout état de cause, la rupture avec le milieu professionnel et le soutien qu'il apporte dans les échanges au quotidien avec ses pair.e.s va enclencher un processus très déstabilisant pour la personne. Avec le temps, les premières désillusions commencent à « miner » l'individu, notamment l'absence de réponse réitérée ou des réponses inadaptées à ses demandes d'emploi. Les premiers signes et les symptômes du stress post-traumatique apparaissent progressivement : anxiété, irritabilité, stress, puis, lorsque le chômage dure, culpabilité et perte de confiance en soi. La personne se sent

---

48 Cf audition de Mme Sandra Hoibian, directrice du Pôle Evaluation et Société du CRÉDOC, sur la base de l'enquête « conditions de vie et aspiration » et de l'enquête Eurobaromètre.

49 Michel Debout, le traumatisme du chômage, Claude Halmos, Est-ce ainsi que les hommes vivent.

« inutile ». Une « dépressivité » sociale peut apparaître accompagnée d'un isolement progressif. Cet état dépressif, ni la personne ni son entourage ne parviennent à le considérer comme légitime car la société ne dit pas qu'il en est ainsi.

Dire et reconnaître la légitimité de la souffrance est essentiel car le silence ne fera que l'accroître. Or, chaque fois qu'il y a une atteinte à l'estime de soi, il y a un risque de dépression sur le plan clinique dont l'une des complications est le risque suicidaire.

*Perdre son emploi c'est faire face à des épreuves.* Dans son étude sociologique, issue d'une enquête réalisée auprès de chômeur.euse.s, Didier Demazière<sup>50</sup> souligne que « *sortir du chômage, c'est bien autre chose que rechercher un emploi, parce que l'emploi prend des formes fragiles et la recherche s'étire sur des durées interminables. Paradoxalement, sortir c'est d'abord tenir. Tenir dans le temps, tenir le temps nécessaire, se maintenir dans le temps. Affronter le chômage c'est aménager la situation en vue d'y résister. Aussi, et c'est là le résultat majeur de la recherche, le chômage est désormais moins une crise de statut qu'une crise de l'avenir. D'un côté le chômage n'est pas une simple privation de statut, appelant un investissement tourné vers la réparation, et se traduisant dans des conduites de recherche d'emploi, depuis les plus actives jusqu'aux plus découragées. De l'autre, les incertitudes sur l'avenir sont telles que ceux.celles qui y sont confronté.e.s recherchent... des modes de résistance hétérogènes visant des anticipations variées, bricolent des aménagements multiples en vue d'améliorer leur situation* ».

De cette étude, ainsi que des travaux de Lynda Lavitry<sup>51</sup>, il ressort que la recherche d'emploi est une obligation assortie de contrôles, une norme juridique, sociale et subjective, une épreuve usante plus qu'un programme. La sortie du chômage survient au cours de cette épreuve, scandée par les échecs, les accidents, exposée aux imprévus et aux aléas, les doutes et les espoirs, l'activisme et le découragement, tendue vers une issue imprévisible. Ainsi, l'organisation globale de l'existence quotidienne des chômeur.euse.s ne se limite pas aux seules démarches de prospection d'emploi, mais renvoie à un large ensemble de résistances.

Le parcours de ceux et celles qui ont obtenu un emploi est jalonné de difficultés et d'échecs répétés qu'un large public aurait peine à imaginer : candidatures multiples qui demeurent sans réponse, demandes de formation insatisfaites, mises en concurrence sans fard dans diverses situations, entretiens non aboutis, démarches et déceptions qui s'accumulent. Les critères de jugement et de sélection des recruteur.e.s demeurent inaccessibles et opaques ne permettant pas d'adopter des stratégies construites. En fonction de la fragilité financière et de la dégradation matérielle des conditions de vie, les tentatives d'ajustement aux attentes des employeur.e.s, aux offres, au marché, sont rendues plus ou moins difficiles car elles se font sur des représentations qui comprennent de nombreux biais.

L'incertitude, l'angoisse, dominant, alors que dans le même temps il y a nécessité d'organiser le temps de la recherche d'emploi, de conserver une hygiène de vie, une vie « normale », de tenter de s'entourer d'interlocuteur.trice.s de confiance, d'autrui.s significatifs

---

50 Didier Demazière, sociologue au Centre de sociologie des organisations, responsable scientifique de la recherche : *Affronter le chômage* Parcours, expérience, significations, commandée par l'association Solidarités nouvelles face au chômage, avec Fabien Foureault, Claire Lefrançois, Arnaud Vendeur.

51 Lynda Lavitry est sociologue et auteure de *La morale de l'emploi. Les coulisses de l'Etat social actif, et de Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi*, Presses universitaires de France, 2015, lauréate du Prix Le Monde de la recherche universitaire.

qui permettent de tenir, d'obtenir de l'écoute, de faire le point, de prendre du recul, de ne pas se décourager... Le besoin de sécurité prend une place centrale dans le vécu des chômeur.euse.s, c'est une aspiration au cœur de leurs préoccupations qui apparaît avec la perte d'emploi et qui ne s'efface jamais tout à fait des représentations des personnes. La peur du retour au chômage restera pour beaucoup une expérience traumatisante inscrite en eux.

## 2. Le chômage source de nombreuses pathologies

Le traumatisme du chômage est encore méconnu tout comme son impact sur la santé. Il se traduit par une surmortalité pour les hommes comme pour les femmes, par une détérioration de la santé physique et mentale, par des conduites addictives plus fréquentes.

*Prévenir ses incidences sur la santé suppose de repérer le plus précocement possible les personnes pour lesquelles la situation de chômage présente, ou aggrave, un risque sanitaire.* Cette identification est essentielle et complexe. D'une part, elle est multifactorielle et implique de distinguer certains déterminants de santé défavorables aux chômeurs au regard de la population générale, par exemple, un plus grand isolement source de sédentarité. D'autre part, la situation de chômage doit être étudiée en tant que telle indépendamment des autres facteurs de risque. Enfin, le niveau de risque auquel sera exposé la personne en situation de chômage ne va pas résulter uniquement de l'addition des facteurs de risque mais de leur interaction.

L'épidémiologie et la clinique doivent donc contribuer à identifier les situations personnelles et les contextes qui exposent les individus à ces risques afin d'apporter des réponses adaptées en matière de prévention et de prise en charge. Les chômeur.euse.s constituent une population à risque insuffisamment identifiée sur le plan des politiques de santé publique<sup>52</sup> et l'épidémiologie du « chômage » reste assez pauvre. Or, le chômage est désormais un problème majeur de santé publique.

*Les premiers travaux épidémiologiques, bien que lacunaires, sont très éloquents et permettent désormais de caractériser le chômage comme un facteur de risque (voir annexe 2).* Une enquête d'épidémiologie sociale de santé de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)<sup>53</sup> a ainsi suivi pendant douze ans, 6 000 Français.es, âgé.e.s de 35 à 64 ans, dans huit régions. Après avoir écarté certains facteurs de risques et biais possibles (facteurs d'âge, de sexe, et d'état clinique, mais pas les autres facteurs comme les conduites à risques), les résultats mettent en lumière que si l'impact diffère selon l'âge, le contexte et les déterminants sociaux de la personne, il existe un lien direct et de court terme entre le chômage et les risques de maladies cardio-vasculaires et de cancer. Ainsi, pour les personnes en situation de chômage, le risque d'accident vasculaire cérébral et d'infarctus est augmenté de 80 % au regard des actifs, pour les hommes comme pour les femmes.

---

52 Hayet Zeggar, Julien Emmanuelli – IGAS, et audition de William Dab, professeur titulaire de la chaire d'Hygiène et Sécurité du Cnam et responsable des enseignements de sécurité sanitaire au Cnam.

53 Publiée dans la revue d'épidémiologie International archives of occupational and environmental health, l'étude de MM. Pierre Meneton, Léopold Fezeu, Serge Hercberg, Joël Ménard, Mmes Emmanuelle Kesse-Guyot, Pilar Galan et Caroline Méjean, « Unemployment is associated with high cardiovascular event rate and increased all-cause mortality in middle-aged socially privileged individuals », enquête SUIVIMAX.

Le chômage est corrélé d'un facteur deux de risque cardio-vasculaire et d'un facteur trois tous risques de mortalité confondus par rapport à la population générale. Des études internationales fournissent des données analogues et font état d'un risque de surmortalité multipliés par trois, soit un effet comparable à celui du tabagisme. C'est bien le chômage et non l'inactivité qui explique ces résultats car les retraité.e.s ou les personnes volontairement inactives ne sont pas touché.e.s par cette surmortalité. Enfin, ces travaux établissent une relation « dose effet » puisque les risques sanitaires augmentent avec la durée du chômage. Selon cette étude, 10 à 14 000 décès par an sont imputables au chômage en France par maladies chroniques, hypertension, rechute de cancer..., et la mobilisation collective est quasi inexistante<sup>54</sup>.

Initiée en 2013, auprès de 200 000 personnes, la cohorte CONSTANCES<sup>55</sup> permet de faire le lien entre le chômage et l'état de santé des personnes (l'Inserm, la CNAMTS, la CNAVTS). Début 2016, les premiers résultats montrent à quel point le chômage est devenu une question de santé publique :

- *L'état sanitaire général d'une personne en recherche d'emploi est dégradé au regard de la population générale.* Le risque de déclarer un mauvais état de santé perçu est 2,32 fois supérieur pour un homme et de 1,71 fois supérieur pour une femme. Les limitations physiques sont multipliées par 1,75 pour un homme et 1,41 pour une femme. L'alimentation est plus souvent déséquilibrée, 1,43 fois plus qu'en population générale si c'est un homme et 1,42 fois si c'est une femme ; un homme à 1,34 fois plus de risque d'être obèse et 1,57 fois pour une femme (indice de masse corporelle obésité mesurée).

Les effets à plus long terme sont également préoccupants. Le renoncement aux soins pour soi-même est multiplié par 3,3 pour un homme, et par 2,42 pour une femme, et, encore plus inquiétant, par 2,57 pour les enfants<sup>56</sup>. Ce renoncement est essentiellement dû aux difficultés financières qui se manifestent directement ou indirectement. Il est en effet deux fois plus important en l'absence de couverture complémentaire, les chômeur.euse.s sont 13,9 % à en être dépourvu.e.s contre 3,7 % chez les actif.ve.s. La CMU-C ne répond que très partiellement à cette situation. A partir de 2 ans de chômage, 40 % des demandeur.euse.s d'emploi en bénéficient.

- *Un taux d'addiction plus élevé au regard de la population générale.* Un.e chômeur.euse est 2,11 fois plus souvent fumeur.euse qu'en population générale et 1,57 fois s'il s'agit d'une femme. Il.elle est plus souvent dépendant.e à l'alcool, 2,22 fois plus si c'est un homme et 1,5 fois si c'est une femme.

---

54 Pierre Meneton, Inserm.

55 Cohorte consultants des centres d'examen de santé, dont la responsable scientifique et technique est Mme Marie Zins, Université Versailles Saint-Quentin, Inserm, CNAMTS et CNAV. Afin de conforter les résultats, une cohorte de « non participant.e.s » est également suivie.

56 Lorsque c'est la mère qui répond au questionnaire. Ce chiffre atteint même 4,52 lorsque le parent est un homme.

### 3. Le chômage accroît les troubles dépressifs et le risque suicidaire

En matière de santé psychique, une étude récente de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)<sup>57</sup> met en évidence le lien entre le chômage et l'apparition, ou la révélation, de troubles dépressifs. Cet état dépressif est ainsi multiplié par 2,95 pour un homme et par 1,90 pour une femme. Provoquant stress et insécurité, le chômage peut également révéler des fragilités latentes qui ne se seraient sans doute pas manifestées en son absence. Le nombre de personnes qui ont été au chômage et connaissent des épisodes dépressifs est extrêmement élevé : 24 % des hommes signalent au moins un symptôme d'état dépressif ou d'anxiété (13 % pour les personnes qui n'ont pas connues de chômage durant les quatre dernières années précédentes), 26 % des femmes (22 % pour les femmes qui n'ont pas connues de chômage durant les 4 derniers années précédentes). La durée de chômage aggrave le risque de présenter des symptômes dépressifs ; il concerne 18 % des hommes et 24 % des femmes si la durée est inférieure à 6 mois et 36 % pour les hommes contre 28 % pour les femmes si elle atteint au moins 12 mois consécutifs. Le lien entre chômage et santé mentale est plus marqué et plus durable pour les hommes.

Cette « dépressivité » latente peut conduire l'individu à la dépression, voire dans les cas les plus graves au suicide. Une étude épidémiologique de l'université de Zurich, publiée par *The Lancet Psychiatry*, montre que le nombre de suicides a augmenté en 2008 lors de la crise économique et de la montée du chômage<sup>58</sup>. Les suppressions de postes dans les entreprises peuvent créer un stress additionnel et une insécurité au travail chez les salarié.e.s qui restent dans l'entreprise. Une étude du Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès de l'Inserm a mis en évidence un risque relatif de suicide de facteur 2,2 pour les chômeur.euse.s, par rapport aux actif.ve.s occupé.e.s. Pour une augmentation de 10 % du taux de chômage, le taux de suicide, tous sexes confondus, augmente significativement de 1,5 %<sup>59</sup>. Cette association entre taux de chômage et mortalité par suicide n'est pas statistiquement significative chez les femmes, mais elle l'est chez les hommes (augmentation de 1,8 %), en particulier chez les hommes de 25 à 49 ans (augmentation de 2,6 %).

Les causes d'un suicide sont le plus souvent multifactorielles mais le professeur Michel Debout a maintes fois attiré l'attention des pouvoirs publics sur cette inquiétante progression du taux de suicide chez les personnes en situation de chômage<sup>60</sup>. Les liens de causalité entre chômage et suicide restent débattus car plusieurs facteurs peuvent entrer en compte. Il reste difficile d'établir une liste exhaustive des composants de la crise économique pouvant jouer un rôle sur l'évolution du taux de suicide et d'isoler l'effet propre des différents composants. Sous l'hypothèse que cette association est causale, ce modèle statistique permet d'estimer à

---

57 « Chômage et santé mentale, des liens ambivalents », Dares, Analyses, septembre 2015, n°067. Un quart des personnes passées par le chômage entre 2006 et 2010 connaissent des épisodes dépressifs.

58 Carlos Nordt, Ingeborg Warnke, Erich Seifritz, Wolfram Kawohl, *Modelling suicide and unemployment: a longitudinal analysis covering 63 countries, 2000-11*, 10 février 2015

59 Moussa Laanani, Walid Ghosn, Éric Jouglu, Grégoire Rey, *Association entre taux de chômage et suicide, par sexe et classe d'âge, en France métropolitaine, 2000-2010*, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 6 janvier 2015, avec un intervalle de confiance de 95 %. Les hommes de 50 à 64 ans sont à la limite de la significativité.

60 Suicide : plaidoyer pour une prévention active, février 2013.



584, le nombre de suicides en excès attribuable aux variations du taux de chômage pendant la période 2008-2010, par rapport au nombre de suicides attendu si le taux de chômage était resté stable à partir du dernier trimestre 2007.

Autre conséquence de cette « dépressivité », la difficulté accrue à se maintenir dans l'emploi. Une enquête de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et de la Dares montre que souffrir de troubles anxieux ou d'épisodes dépressifs contribue, plus que les problèmes de santé physique, à la perte d'emploi des hommes<sup>61</sup>.

Le chômage est un problème de santé publique largement sous-estimé en dépit des études récentes qui restent peu médiatisées. Un autre sujet peu abordé tient à l'impact du chômage sur l'ensemble de la famille.

## B. Le chômage ébranle toute la famille

L'impact du chômage dépasse largement la personne privée d'emploi, il touche le couple, les enfants et l'avenir même de la cellule familiale.

Il existe peu d'études sur les conséquences du chômage pour la famille mais le croisement de plusieurs recherches permet de dresser un panorama de l'impact du chômage sur la vie de couple et la famille et inversement sur le risque de chômage augmenté en cas de séparation.

### 1. Le chômage a un impact sur les revenus de la famille

2,4 millions de ménage comptent au moins un membre au chômage<sup>62</sup>. En 2012, plus du tiers des chômeur.euse.s (37,2 %) <sup>63</sup> ont un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté. Les inactif.ve.s et les chômeur.euse.s forment à eux seuls la moitié de la population démunie du fait de la faiblesse des indemnités versées aux demandeur.euse.s d'emploi, en particulier les jeunes et les personnes en fin de droits. Les enfants de moins de 18 ans et, plus encore, les familles monoparentales, sont très exposés à ce risque de pauvreté qui touche désormais le tiers d'entre elles (33,1 %). La même année, la population des ménages surendettés était caractérisée par la prédominance de personnes vivant seules, célibataires, séparées, divorcées ou veuves (51,5% n'avaient pas de personnes à charge). 26,9 % des personnes surendettées étaient en situation de chômage<sup>64</sup>.

---

61 Les enquêtes de la Dares et de la Drees (Santé et itinéraire professionnel) montrent que le maintien en emploi est plus difficile lorsqu'une personne connaît des difficultés de santé, notamment psychique : « Le devenir professionnel des actifs en mauvaise santé, Un maintien en emploi plus difficile », Dares, Analyses, septembre 2015, n°068 ; et : Dares « Chômage et santé mentale, des liens ambivalents », Dares, Analyses, septembre 2015, n° 067.

62 En mars 2000. 91 % des ménages ne comptent qu'un.e seul.e chômeur.euse, soit 2,2 millions, dans la moitié des cas il s'agit de l'un.e des membres du couple, avec ou sans enfant. Ces chiffres sont à rapprocher des 28 millions de ménages que compte la France.

63 Calculé sur la base d'un niveau de vie inférieur au seuil de 60 % au revenu médian. L'évolution de la pauvreté en France : les nouvelles formes de l'aggravation, ONPES, 2014.

64 Le surendettement des ménages - Enquête typologique annuelle de la Banque de France 2014

## 2. Le chômage a un impact sur les relations familiales

*Les attachements sociaux sont bouleversés par l'expérience du chômage. Le soutien familial et affectif de l'entourage joue un rôle majeur dans la « protection » de l'individu. Dans le même temps, les parents n'osent pas toujours avouer leur situation de chômage à leurs enfants et ces non-dits créent une très grande angoisse pour ces derniers, confrontés à des difficultés qu'ils ne comprennent pas. En outre, lorsque la situation se prolonge, le parent perd progressivement son « rôle productif et social » et son image de parent se détériore. « L'image du parent, celui grâce auquel on pouvait vivre sa vie, ce parent-là risque d'être dévalorisé »<sup>65</sup>. Cette angoisse diffuse des enfants a un impact sur leur avenir scolaire. Une étude publiée en 2004<sup>66</sup> montre que les enfants dont les parents ont connu la précarité professionnelle ont de moins bons résultats scolaires. Agir sur les conséquences sociales du chômage c'est donc contribuer à préserver les potentialités et le bien-être des enfants. Ces travaux ont été complétés en 2006<sup>67</sup>. Les résultats montrent que la réussite au baccalauréat est sensiblement plus faible pour les enfants dont le père a connu une période de chômage de longue durée. L'écart de taux de réussite est de 20 points. Une partie de cet écart est due au fait que le chômage concerne surtout des pères peu diplômés, moins à même d'aider leurs enfants dans leur scolarité. Mais le chômage des parents a aussi un effet en soi : il diminue de 12 points la probabilité d'obtention du baccalauréat. L'auteur conclut sa démonstration : « ce résultat montre ainsi l'importance d'une amélioration de la situation sur le marché du travail puisqu'elle aurait des conséquences bénéfiques non seulement à court terme (pour les parents comme pour les enfants), mais aussi à plus long terme sur le maintien et le développement des potentialités de l'enfant ».*

*Le chômage a également un impact sur la stabilité de la vie familiale car il augmente les risques de séparation<sup>68</sup>. Il semble que ce risque soit particulièrement marqué lorsque le chômage intervient dans les premières années de la vie de couple, quand il survient plus tard, il serait moins destructeur. Le couple qui a déjà vécu et « investi » dans la relation conjugale semblerait donc mieux à même de résister à cette épreuve. Les effets du chômage varient également selon la nature du licenciement, ainsi le chômage qui suit un licenciement individuel augmente les probabilités de divorce<sup>69</sup>. Par exemple, Michel Debout cite des sources syndicales faisant état de 250 séparations après le licenciement collectif de près de 700 salarié.e.s de Continental.*

*Le rapport de l'UNICEF, « Les enfants de la récession », montre que la France compte plus de 3 millions d'enfants vivants sous le seuil de pauvreté, soit un sur cinq. Ils sont 440 000 enfants supplémentaires depuis la crise économique en 2008. Cette aggravation de la pauvreté infantile s'explique par la hausse de la pauvreté, plus marquée chez les*

---

65 Audition de Michel Debout.

66 *L'impact du chômage des parents sur le devenir scolaires des enfants* - Michel Duée Insee - Direction des Etudes et Synthèses Economiques

67 Miche Duée, *Chômage parental de longue durée et échec scolaire des enfants*, Données sociales - la société française Edition 2006 - collection de l'Insee.

68 Audition de Mme Ariane Pailhé, démographe et économiste, directrice de recherche à l'Institut national d'études démographiques (INED), enquête Famille et employeurs de l'INED et de l'Insee et Anne Solaz, « Chômage et vie en couple : quelles relations ? », Regards croisés sur l'économie n°13 - 2013.

69 Etude d'Anne Solaz précitée

familles monoparentales (32,1 %) et les familles nombreuses (22,2 %), que dans le reste de la population<sup>70</sup>. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le niveau de vie des enfants a un impact direct sur leur développement et leurs conditions de vie à l'âge adulte.

Les enfants mineurs ne sont pas les seuls concernés par les conséquences sociales du chômage. Le chômage des jeunes est une source d'angoisse pour leurs parents, voire leurs grands-parents. Par ailleurs, un phénomène se développe, le retour d'adultes contraints de revenir vivre chez leurs parents pour des raisons essentiellement économiques suite à un problème de santé, une rupture ou encore à une période de chômage. Selon l'Institut national d'études démographiques (Ined)<sup>71</sup>, 2,4 % des femmes cohabitent avec leurs parents à 40 ans, 1,9 % à 50 ans. Ces chiffres atteignent 4,4 % des hommes de 40 ans et 3,2 % à 50 ans. Cette situation est vécue par les jeunes comme un retour en arrière, certain.e.s évoquent une « génération boomerang » (travaux de la sociologue américaine Katherine Newman, 2012)<sup>72</sup>.

### 3. Le chômage a un impact sur la construction de la cellule familiale

*Avec le développement du chômage et la précarité des emplois chez les jeunes, avoir un emploi stable est devenu l'une des conditions nécessaires à la formation d'un couple puis à la décision d'avoir un enfant. Si cette affirmation se vérifie, il convient aussi de rappeler qu'à tout âge, le chômage diminue la propension à vivre en couple, en particulier pour les hommes.*

Le nombre d'enfants par femme se maintient à 1,9, soit un niveau élevé par rapport aux autres pays européens<sup>73</sup>. En revanche, une période de chômage (au moins 10 mois sur les 7 années ayant suivies la fin des études) influe sur le calendrier des naissances. L'incertitude économique est un facteur essentiel de report de l'âge de la première naissance, son impact est beaucoup moins marqué pour les naissances suivantes. La période de chômage est d'ailleurs peu mise à profit pour avoir un enfant tant la crainte est grande que cette parentalité, surtout pour les femmes, n'obère les chances de trouver facilement un emploi, alors même que l'impact sur la carrière et surtout les frais de garde seraient réduits. Procurer des modes d'accueil des jeunes enfants aux personnes en situation de chômage peut donc contribuer à réaliser cette intention de fécondité et à limiter le retard de l'entrée en parentalité. Le chômage a donc un impact sur la réalisation des désirs les plus intimes des personnes.

---

70 ONPES, Les effets d'une crise économique de longue durée, 2014.

71 Chiffres établis à partir de l'enquête Famille et logements 2011 de l'Insee

72 Citée par Cécile Van de Velde dans Sociologie des âges de la vie, Armand Colin, 2015.

73 Audition de Mme Ariane Pailhé, précité. Mobilisation des enquêtés génération du CEREC de 1998 et 2004 et étude des relations familiales et intergénérationnelles de l'INED (2005,2008 et 2011).

**Tableau 3** **Activité des mères selon le type de famille, le nombre d'enfants et la présence d'un enfant de moins de 3 ans en 2014, en %**

	Mère de famille monoparentale			Mère en couple		
	Taux d'emploi	Taux de chômage	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage	Taux d'activité
<b>Ensemble</b>	<b>68</b>	<b>15</b>	<b>80</b>	<b>75</b>	<b>7</b>	<b>81</b>
<b>Mères sans enfant de moins de 3 ans</b>						
1 enfant	75	13	86	80	6	86
2 enfants	68	16	81	84	6	89
3 enfants et plus	-	-	-	69	11	77
<b>Mères avec au moins un enfant de moins de trois ans</b>						
1 enfant	50	25	67	75	9	82
2 enfants	29	33	43	63	9	70
3 enfants et plus	-	-	-	41	10	46

*Source : Insee, Enquête emploi 2014, France métropolitaine ; lecture : en 2014, le taux de chômage des mères vivant seules avec deux enfants, dont au moins un enfant de moins de trois ans, était de 33 %, contre 9 % pour les mères vivant en couple.*

Il est donc essentiel de réhabiliter les chômeur.euse.s pour limiter les souffrances et les incertitudes provoquées par leur situation. Il est indispensable de favoriser une réelle prise de conscience sur les multiples conséquences du chômage afin de faire évoluer le regard porté sur les personnes en situation de chômage et sur les comportements de tous les acteur.rice.s qui vont intervenir dans leur parcours professionnel et personnel. Proposer un accompagnement global à toutes les personnes privées d'emploi prenant en compte leur santé, leur parentalité, leur désir de donner la vie... constitue désormais une urgence absolue.

### III. CHANGER DE REGARD, MIEUX ACCOMPAGNER LES PERSONNES AU CHÔMAGE

#### A. Faire évoluer l'image des personnes au chômage

*La valeur « travail » est essentielle en France.* Le travail est beaucoup plus valorisé par les Français.es que par les autres peuples européens. Selon une étude du Credoc, portant sur 34 pays, il existe un « surinvestissement » de la sphère professionnelle en France. Contrairement à une idée reçue, ce ne sont pas le temps libre et les loisirs qui occupent une place prépondérante dans la vie des Français.es, mais plutôt le travail. Il est mis en avant par tous les groupes sociaux, y compris par les demandeur.euse.s d'emploi. Au-delà de sa fonction rémunératrice, les Français.es pensent que le travail est un vecteur d'épanouissement ou de réalisation de soi. Ils sont 78 % à l'affirmer, contre 47 % des Suédois.es, 48 % des Allemand.e.s ou 58 % des Anglais.es. En conséquence, le chômage est particulièrement mal vécu par les personnes car il porte atteinte à l'image qu'elles ont d'elles-mêmes.

Etudes et enquêtes font régulièrement état de l'opinion portée sur la précarité sociale et la pauvreté en France (CRÉDOC - Ipsos/Secours populaire - Secours catholique - Drees)<sup>74</sup>. Jusqu'alors, lorsque la proportion de personnes pauvres augmentait, les Français.es étaient plus soucieux de la pauvreté, plus désireux.euses de l'intervention de l'État et moins inquiet.ète.s des effets désincitatifs des aides sociales sur l'emploi. Il ressort aujourd'hui que le chômage est au cœur des inquiétudes des Français.es et leur première source de préoccupation. Les Français.es établissent un lien direct entre chômage et pauvreté. Entre la crise de 1993 et celle de 2008, le mouvement de bienveillance à l'égard des personnes qui vivent en situation de pauvreté est moins net. Les difficultés de chacun et la pression généralisée sur le pouvoir d'achat des ménages conduisent à une certaine « fatigue de la compassion ». Depuis la crise de 2008, la très forte augmentation du chômage<sup>75</sup> a contribué à un certain basculement de l'opinion. Ainsi, 60 % des personnes interrogées estiment désormais que les chômeur.euse.s pourraient trouver un emploi s'ils et elles le voulaient vraiment. De même, depuis cette date, 46 % des personnes interrogées estiment que les pouvoirs publics n'en font pas assez pour les plus démunis.e.s contre 73 % pendant la crise de 1993-1994, et 12 % qu'ils en font trop. Le fait que les classes moyennes<sup>76</sup> voient leurs dépenses contraintes<sup>77</sup> augmenter, soient confrontées à des difficultés qu'elles pensaient réservées à des personnes plus modestes, et sont inquiètes face à l'avenir de la protection sociale<sup>78</sup> expliquerait aussi en partie cette prise de distance.

Le regard porté par la société sur les personnes au chômage peut amplifier leur malaise. Il les heurte toutes et tous, indépendamment de leur situation financière qui peut-être

---

74 CRÉDOC, enquête « Conditions de vie et aspirations.

75 Enquête European Values Survey, précitée et CRÉDOC, enquête « Conditions de vie et aspirations ».

76 Définition retenue : personnes percevant de 70% à 150% du revenu médian (1 600 euros en 2014).

77 Les dépenses contraintes incluent les charges liées au logement (loyer, charges, eau, gaz, électricité...) ainsi que les frais de téléphonie, d'assurance et certains frais financier.

78 Exploitation des enquêtes « Budget de famille » de l'Insee

diversement affectée par la situation de chômage. Un engagement actif de la société est dès lors indispensable pour modifier ce regard. Une bienveillance est nécessaire pour permettre aux personnes de surmonter cette épreuve et, lorsque c'est possible, de retrouver un emploi. Notre assemblée se doit de mettre l'accent sur la précarité sociale, voire la pauvreté, qui accompagne trop souvent les situations de chômage.

*Pour le CESE, une politique publique doit être impulsée afin de faire prendre conscience à l'ensemble de la société de la gravité des effets de certains jugements et comportements dévalorisants.*

Prévenir les conséquences les plus dommageables du chômage pour les personnes et leur entourage, suppose de lutter contre une stigmatisation qui nuit à la légitimité de l'exercice de leurs droits. Au-delà, sont également concernés, l'accès à la culture, aux loisirs, aux vacances parfois considérés par l'opinion comme un « luxe » auquel les personnes en situation de chômage ne devraient pas pouvoir prétendre. Agir et favoriser la prise de conscience de l'ensemble des acteur.rice.s : responsables politiques, institutionnel. le.s, citoyen.ne.s, personnels des services publics, etc. permettrait de lutter contre une appréciation négative qui constitue une véritable charge mentale souvent difficile à supporter pour les individus.

L'objectif est avant tout de sensibiliser l'ensemble de la société, de prévenir certains comportements dommageables et de sanctionner les éventuels manquements. Cette prise de conscience implique une réflexion sur la place de chacun.e dans la cité, sur son rapport à l'autre. Elle est nécessaire pour que perdure et se renforce un esprit de fraternité. Elle favorisera la mise en œuvre d'un accueil bienveillant afin de ne pas ajouter une souffrance inutile à la situation difficile que connaissent les personnes privées d'emploi. Un plus grand respect de leur dignité serait au contraire de nature à leur permettre de conserver l'estime d'elles-mêmes, de ne pas « perdre pied », de limiter les atteintes à leur santé et à celle de leurs proches et ainsi de favoriser une reprise d'emploi.

*Pour notre assemblée, faire évoluer le regard de la population sur les personnes en situation de chômage suppose de lutter contre la discrimination en raison de la précarité sociale.*

Le Conseil économique et social (CES) a défini la précarité<sup>79</sup> comme l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), inspirée par ces travaux du CES, a rendu un avis le 26 septembre 2013. Cet avis, adopté à l'unanimité dans le prolongement de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, a préconisé la création d'un 21<sup>ème</sup> critère reconnaissant la précarité

---

<sup>79</sup> Conseil économique et social, Rapport de M. Joseph Wresinski, Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Février 1987 et Avis de Mme de Gaulle-Anthonioz, Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté, juillet 1995.

sociale comme un facteur de discrimination. Ces travaux ont mis en lumière le fait que la pauvreté peut entraver le plein exercice des droits de l'Humain. Le chômage est au cœur des causes de précarité sociale, même s'il n'en est pas le seul ressort, il en est un déclencheur puissant et reconnu. Ce critère de précarité sociale a été repris par une proposition de loi adoptée par le Sénat en juin 2015<sup>80</sup>. La loi identifie vingt motifs de discriminations : l'âge, le sexe, l'origine, la situation de famille, l'orientation sexuelle, les mœurs, les caractéristiques génétiques, l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion, l'apparence physique, le handicap, l'état de santé, l'état de grossesse, le patronyme, les opinions politiques, les activités syndicales, l'identité sexuelle et le lieu de résidence. La loi précise également les domaines où se rencontrent les discriminations : l'emploi, le logement, les services publics (éducation, santé, police, etc.), la fourniture de biens et services (notamment les loisirs, les prestations sociales etc.). La discrimination est également formellement interdite par les conventions internationales approuvées par la France. Cette reconnaissance du 21<sup>ème</sup> critère revêt une forte portée symbolique. En effet, au-delà de la saisine de la *la. du Défenseur.euse des droits*, cette modification de la loi permettrait d'inscrire la précarité sociale dans les politiques déjà engagées d'information sur les autres motifs de discriminations et de formation des acteur.rice.s, notamment dans la sphère publique.

L'objectif de cette reconnaissance est double :

- *Permettre la saisine de la. du Défenseur.euse des droits sur ce type de discrimination, directe ou indirecte, et ainsi de favoriser un égal accès de tous et de toutes aux droits et à un traitement digne.* A ce jour, la. le Défenseur.euse des droits ne peut être saisi que d'une inégalité de traitement fondée sur un critère interdit par la loi (sexe, âge, état de santé...) et dans un domaine cité par la loi (accès à un service, embauche...). Cet élargissement de son champ d'intervention, proposé par notre assemblée, permettrait de lutter contre ce type de discrimination que leur auteur.e soit une personne privée (un individu) ou publique (une association, une entreprise...). Aussi, inscrire la précarité sociale parmi les critères de discrimination prohibés par la loi permettrait de les sanctionner au plan disciplinaire, voire au pénal.
- *Elargir à la précarité sociale les mesures d'accompagnement déjà mises en œuvre par la. le Défenseur.euse des droits.*

Cette reconnaissance permettra d'inclure, systématiquement, la précarité sociale dans toutes les politiques mises en œuvre pour lutter contre les discriminations, sans créer de nouveaux dispositifs. Par exemple, la. le Défenseur.euse des droits pourrait de ce fait inciter les services publics à organiser des actions d'information, de sensibilisation et de formation sur les conduites discriminatoires pour promouvoir une approche plus bienveillante des personnes en situation de chômage. Ces actions devraient être prises en compte par tous les personnels et leur encadrement. Les services de Pôle emploi ou les services sociaux sont

---

80 Proposition de loi adoptée en 1ère lecture au Sénat visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale, le 18 juin 2015.

concernés au premier chef, mais également l'ensemble des agent.e.s publics.ques chargé.e.s de l'accueil et de l'orientation des usagers.ères.

D'autres supports, comme le référentiel Marianne<sup>81</sup> pourrait servir à diffuser ce message. Ce référentiel interministériel vise à faciliter l'accès des usagers.ères dans les services et à les informer, à les accueillir de manière attentive et courtoise. Ce cadre générique peut être adapté localement aux différents publics, en fonction de leurs missions respectives.

**Préconisation** : le CESE soutient la création d'un 21<sup>ème</sup> critère afin de faciliter la lutte contre les discriminations touchant les personnes au chômage. Notre assemblée est favorable à l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de loi visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale, déjà votée par le Sénat.

Certain.e.s membres du CESE sont cependant opposé.e.s à l'ajout d'un nouveau motif de discrimination au Code du travail ; ils.elles considèrent en effet que les termes très généraux de ce motif (« la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur ») tels qu'ils figurent dans la proposition de loi adoptée en première lecture au Sénat, sont source d'insécurité juridique pour les entreprises et donc de frein potentiel à l'embauche.

**Préconisation** : inscrire la précarité sociale dans toutes les campagnes générales déjà organisées pour lutter contre toutes les formes de discrimination. De telles campagnes contribueraient à sensibiliser la population et l'ensemble des acteur.rice.s à ce nouveau champ de discrimination touchant les personnes au chômage.

*Pour notre assemblée, il est également indispensable d'engager une campagne d'information et de sensibilisation contribuant à restaurer l'image des chômeur.euse.s. A cette fin, il convient d'explicitier les mécanismes qui peuvent conduire au chômage et de rappeler que les chômeur.euse.s ont des droits. Il s'agit de donner une autre image des chômeur.euse.s, de faire connaître ce qu'ils.elles vivent afin que les personnes elles-mêmes, leur entourage et la société changent leur regard. Cette campagne a pour objectif d'entraîner une mobilisation collective visant à libérer les chômeur.euse.s d'une souffrance supplémentaire et inutile liée à la mauvaise image véhiculée sur leur situation et leur personne.*

Engager cette campagne permettrait de prévenir les comportements discriminatoires vis à vis des personnes au chômage et de promouvoir leur droit à être traitées à égale dignité de tous.

Pour être efficace et largement diffusée cette campagne doit être organisée par les services de l'Etat et relayée par l'ensemble des acteur.rice.s public.que.s (Pôle emploi, les organismes de Sécurité sociale...). L'implication des collectivités territoriales est également nécessaire. Les associations, les organisations syndicales, déjà engagées sur ces questions constituent également des relais pour une bonne diffusion de ces informations. Par ailleurs, cette campagne a pour ambition de toucher un large public et pourra être relayée par la société civile, constituée d'un éventail d'organisations non gouvernementales à but non lucratif qui animent la vie publique, selon les modes d'expression et d'organisation de leur

---

81 Le référentiel Marianne constitue un socle d'engagement interministériel en matière de qualité de l'accueil et succède à la charte Marianne généralisée en 2005



choix. Les nombreux mouvements de solidarité citoyenne qui s'expriment aujourd'hui, notamment à travers les réseaux sociaux, pourront s'approprier et propager cette campagne en faveur des demandeur.euse.s d'emploi.

**Préconisation :** organiser une campagne médiatique de sensibilisation et d'information nationale, relayée au plan local. Elle porterait sur la réalité vécue par les demandeur.euse.s d'emploi, les causes objectives des obstacles rencontrés pour retrouver rapidement un emploi décent. Elle diffuserait des informations sur leurs droits, leur situation au regard de leur santé, leurs difficultés réelles et les lieux ressources d'aide et de soutien existant, pour eux et leur famille. Cette campagne est indispensable car le non-recours aux droits est élevé chez les personnes en situation de chômage, « honteuses », à tort, d'une situation qu'elles vivent très mal. Cette campagne pourra être accompagnée d'actions d'éducation populaire (de type pièces de théâtre itinérantes, expositions photo, conférences/débats...) pour toucher le plus de personnes possibles, par la pédagogie, l'émotion et la représentation symbolique.

**Préconisation :** encourager les mobilisations citoyennes qui proposent aux chercheur.e.s d'emploi, des rencontres, des groupes de parole, des parrainages senior.e.s/jeunes utilisant les technologies numériques et les réseaux sociaux, tout en portant attention à l'accès de tous à ces vecteurs de communication en expansion.

**Préconisation :** promouvoir la participation des chômeur.euse.s à toutes les représentations de la société civile organisée, aux niveaux local, régional et national dans une démarche de co-construction des politiques publiques.

## B. Développer la prise en charge préventive au plan psychique et physique

Pour notre assemblée, il est indispensable de favoriser le déploiement de politiques de prévention et d'éducation à la santé, et dans une approche globale de santé, d'organiser une prise en charge qui prenne réellement en compte le facteur de risque que représente le chômage.

Plusieurs leviers permettraient d'engager cette politique :

### 1. Le développement des études épidémiologiques

*Les études épidémiologiques portant sur les liens entre chômage et santé restent insuffisantes dans une perspective de santé publique.*

Les études épidémiologiques sur les liens entre santé et travail et santé et non-travail sont relativement peu développées en France. Le regard d'épidémiologistes, au niveau des populations, est un outil fondamental permettant d'appréhender des problèmes qui ne sont pas visibles au niveau individuel. L'épidémiologie du chômage est très pauvre alors qu'il s'agit d'un facteur majeur à prendre en compte en santé publique<sup>82</sup>. Ainsi, il apparaît que les déterminants de santé sont plus défavorables pour les chômeur.euse.s que pour

---

82 William Dab – Cnam - audition du 27 janvier 2016.

la population générale, mais il existe aussi, probablement, un effet spécifique associé au chômage en tant que tel, indépendant des autres facteurs de risque, qui reste à explorer. Des études épidémiologiques complémentaires et ciblées seront nécessaires à une meilleure connaissance de ces phénomènes. Les chômeur.euse.s constituent ainsi une population à risque insuffisamment identifiée sur le plan des politiques de santé publique<sup>83</sup>.

Il est en effet indispensable de disposer de données précises sur l'influence des situations de chômage sur la santé afin de mieux prendre en compte ce nouveau risque, tant pour la personne en situation de chômage que pour son entourage.

**Préconisation** : notre assemblée préconise une démarche en deux temps :

- *intégrer le facteur du chômage dans les cohortes sanitaires de population générale.* La cohorte CONSTANCE (cf. supra partie II A -2) offre un bon exemple de cette démarche. Ces travaux seront mis à la disposition de la communauté scientifique, au-delà du seul champ de l'épidémiologie, mais également de la sociologie...

Pour notre assemblée, il est indispensable de valoriser ces travaux auprès des décideurs publics pour agir sur les politiques de santé.

- *diligenter des études épidémiologiques plus ciblées sur la population des chômeur.euse.s afin de mieux cerner les facteurs de risque.* Des enquêtes spécifiques de l'Inserm doivent également être financées afin que la dimension du chômage soit pleinement prise en compte. Le renforcement du socle de connaissances est essentiel pour asseoir une prise en charge adaptée de la personne au chômage et de son entourage.

## 2. La mise en place d'actions d'accompagnement psychologique pour les personnes qui sont en situation de chômage

De très nombreux auditionnés ont souligné l'importance d'organiser très rapidement un soutien psychologique autour de la personne en situation de chômage. Ce soutien pourrait être proposé, dès le premier entretien par Pôle emploi, afin d'orienter les personnes vers diverses structures, dont les Centres médico-psychologiques (CMP) au sein desquels les consultations sont dispensées par des psychologues ou des psychiatres et prises en charge par l'Assurance maladie.

Ce soutien psychologique pourrait également être assuré en cabinet de ville mais, à ce jour, il n'est pas remboursé par l'assurance maladie. En effet, les psychologues consultant en libéral ne sont pas assimilés.e.s à des professionnel.le.s de santé. Une telle évolution pose donc la question au regard de la prise en charge financière par l'assurance maladie mais également de l'organisation de cette profession.

**Préconisation** : diffuser l'information disponible sur les lieux d'écoute, de soutien et d'accompagnement. Certains organismes comme la Mutualité sociale agricole (MSA) ou la mutuelle des étudiants, par exemple, mettent en place des cellules d'écoute qui sont souvent méconnues. Des guides sur les lieux possibles d'accompagnement peuvent être

---

83 Hayet Zeggar, Julien Emmanuelli - IGAS - entretien privé du 20 janvier 2016.

également diffusés. Ainsi, le guide parisien des structures de soutien psychologique mis en place après les attentats dans la capitale retrace les structures de soins, d'accompagnement et de consultations.

**Préconisation** : proposer à chaque personne reçue par Pôle emploi qui le souhaite l'accès à un soutien psychologique.

*Le départ non volontaire d'une entreprise provoque souvent un choc émotionnel chez les personnes dont les entreprises ne tiennent pas suffisamment compte*<sup>84</sup>. La part de souffrance émotionnelle de la rupture est largement sous-estimée. Selon le rapport remis au Premier ministre sur *Le bien-être au travail*, dans les restructurations<sup>85</sup>, l'impact humain est sous-estimé : on ne s'occupe au mieux que de l'aide à la recherche d'emploi mais très rarement de la santé des salarié.e.s concerné.e.s et de l'impact sur celles et ceux qui restent dans l'entreprise. La priorité est trop souvent donnée à la communication externe plutôt qu'à l'accompagnement dans la durée des salarié.e.s et les changements, même minutieusement préparés, sont trop souvent mis en œuvre très rapidement, voire brutalement, tant pour des raisons de procédure (risque de délit d'entrave) que de sous-estimation des impacts. Maladresse et déshumanisation des discours sont vivement ressenties par les salarié.e.s qui se retrouvent seul.e.s, en proie à leur détresse et désemparé.e.s. Le choc peut avoir des effets dangereux à court, moyen ou long terme sur leur santé et leur équilibre psychique.

Pour notre assemblée, une telle évolution de l'attitude envers les personnes qui doivent être licenciées pourrait s'inscrire dans la Responsabilité sociale des entreprises (RSE)<sup>86</sup>. Des arguments économiques plaident également en faveur de cette implication des entreprises. Limiter, autant que faire se peut, la perte de confiance en soi et les souffrances liées au licenciement est essentiel pour permettre à l'individu de se réinsérer professionnellement. Enfin, des actions positives destinées à mieux accompagner les personnes qui seront licenciées contribuent à valoriser l'image même de l'entreprise.

**Préconisation** : Notre assemblée recommande l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques applicable lors et après la notification de licenciements individuels ou collectifs qui pourrait prévoir notamment les cas où un soutien et un accompagnement psychologique du ou des salarié.e.s licencié.e.s seraient nécessaires. Il convient également de mobiliser l'ensemble des acteur.rice.s concerné.e.s pour améliorer l'accompagnement des chef.fe.s d'entreprise des petites entreprises en cas de licenciements<sup>87</sup>. Pour le CESE, le guide de bonnes pratiques serait de nature à favoriser le partage et la diffusion de celles-ci. Ce guide pourrait être négocié par les partenaires sociaux en portant une attention particulière dans le cadre des Plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) et de la Responsabilité sociale d'entreprise (RSE).

---

84 L'Institut du salarié, 2014.

85 Rapport sur le bien-être au travail de 2010, 10 propositions pour améliorer la santé psychologique au travail. Rapport présenté au 1er ministre par Henri Lachmann (Président du conseil de surveillance de Schneider Electric), Christian Larose (Vice-président du Conseil économique, social et environnemental), Muriel Penicaud (Directrice générale des ressources humaines de Danone).

86 Avis du CESE *La RSE : une voie pour la transition économique, sociale et environnementale*, Alain Delmas, juin 2013 et glossaire.

87 Notamment les chambres consulaires, chambres d'agriculture, organisations professionnelles...

### 3. Une plus grande mobilisation de l'ensemble des acteur.rice.s de la santé

Il ressort des auditions réalisées qu'un suivi médical dès la perte d'emploi s'avère légitime et nécessaire, et que cette première mesure de prévention doit être organisée le plus vite possible. Notre pays compte de nombreuses structures, services, consultations, permettant la mise en œuvre de cette exigence. Mais aucune organisation de soins et de suivi coordonné ne sont proposés aux personnes privées d'emploi et à leur famille, alors même qu'elles ont besoin d'être prises rapidement en charge dans cette épreuve. Cela vaut également pour les jeunes primo-demandeur.euse.s d'emploi envahi.e.s par l'angoisse et les difficultés quotidiennes.

Une information accessible reste à proposer aux jeunes, aux femmes, aux hommes dont la santé risque d'être ébranlée. Un parcours est à penser, à construire avec eux, avec elles, avec leurs représentant.e.s et leurs associations, avec les professionnel.le.s de santé et les pouvoirs publics.

Un tel niveau de chômage et de précarité ne va pas se résorber en quelques mois. Une réflexion approfondie et urgente est à mener sur ces questions pour permettre rapidement à la population touchée de se soigner, de prendre soin d'elle, de pouvoir se préparer à un retour au travail dans les meilleures conditions.

Notre assemblée a exploré plusieurs pistes qu'il reste à rendre cohérentes entre elles pour être réellement efficaces auprès des publics privés d'emploi. La solidarité doit être mobilisée dans ce domaine, il faut rassembler ce qui est dispersé et qui existe déjà. C'est ce qui a été pensé et réalisé dès 1945, avec des ressources bien moindres.

#### Pour un meilleur suivi postérieur à la perte d'emploi

Le CESE, dans son avis *Les enjeux de la prévention en matière de santé*, Jean-Claude Étienne et Christian Corne, février 2012, préconisait d'aménager des rendez-vous de prévention tout au long de la vie dans le cadre de la construction d'un parcours de santé citoyen. Ces rendez-vous contribuent au repérage précoce des fragilités éventuelles d'un individu et de lui proposer, s'il y a lieu, une prise en charge adaptée. Proposer un suivi médical post-licenciement s'inscrit totalement dans cette démarche. Dès le premier rendez-vous, le.la conseiller.ère de Pôle emploi peut appeler l'attention du. de la demandeur.euse d'emploi sur l'importance d'un suivi sanitaire pendant cette période difficile. L'ensemble des acteur.rice.s intervenant dans le champ de la prévention peut être mobilisé.e à cet effet.

**Préconisation** : orienter vers un premier bilan médical dès le premier entretien avec le.la conseiller.ère Pôle emploi pour les personnes qui le souhaitent. Ce suivi pourra mobiliser divers.es acteur.rice.s de santé : les services de santé au travail, les centres d'examen de santé (CES), les centres de santé, la médecine de ville...

**Préconisation** : faire connaître les consultations mobiles qui existent sur le territoire comme celles dispensées dans certains hôpitaux.

*Ce suivi doit également pouvoir être proposé aux travailleur.euse.s indépendant.e.s.* Dans son avis *Le régime social des indépendants*, Monique Weber, septembre 2015, le CESE soulignait que l'activité des travailleur.euse.s indépendant.e.s laissait peu de place à la prévention en matière de santé. Cette situation est particulièrement préoccupante lorsque ce.cette travailleur.euse doit cesser brutalement son activité. Notre assemblée préconisait un « droit de tirage » pour une consultation de prévention chez le.la médecin traitant, dans une autre structure de santé ou dans un centre d'examen de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleur.euse.s salarié.e.s (CNAMTS) par conventionnement entre le Régime social des indépendant.e.s (RSI), La Mutualité sociale agricole (MSA) et la CNAMTS. Pour le CESE, une meilleure articulation entre ces trois organismes doit permettre à tout.e travailleur.euse indépendant.e, même lorsqu'il.elle doit cesser son activité, de bénéficier d'une visite de prévention.

En effet, lorsque le.la travailleur.euse indépendant.e est contraint.e économiquement de cesser d'exercer son activité commerciale, artisanale, industrielle ou libérale, il.elle doit, dans un délai de 30 jours, en faire la déclaration auprès du Centre de formalités des entreprises (CFE) qui transmettra l'information aux différents organismes concernés. L'assuré.e devra adresser un certificat de radiation au RSI et s'enregistrer auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). C'est au moment de ce changement de régime de protection sociale qu'une meilleure articulation entre le RSI et la CPAM permettrait d'informer les travailleur.euse.s indépendant.e.s et d'assurer un premier suivi de leur situation.

**Préconisation** : associer plus étroitement le RSI avec la CNAMTS afin d'assurer un meilleur suivi sanitaire des travailleur.euse.s indépendant.e.s qui doivent mettre fin involontairement à leur activité.

**Préconisation** : conduire des études permettant d'améliorer la connaissance de la population des travailleur.euse.s indépendant.e.s obligé.e.s de cesser leur activité est indispensable pour mettre en œuvre des politiques de santé et d'accompagnement adaptées.

### **Une plus grande mobilisation des Centres d'examen de santé (CES) de la branche Assurance maladie de la Sécurité sociale**

Le Centre technique d'appui et de formation des centres d'examen de santé (CETAF) assure le pilotage des centres d'examens de santé et les accompagne dans leurs missions de mise en œuvre d'examens périodiques de santé adaptés à la population reçue, d'éducation thérapeutique du patient et d'éducation en santé. Il s'associe, également aux Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) pour repérer les personnes éloignées du système de santé et promouvoir les actions d'information et d'orientation des personnes vulnérables dans le système de santé et la protection sociale. Il intervient en apportant une aide méthodologique, des outils et des formations pour les personnels des centres d'examen de santé.

Un premier accord-cadre de coopération a été conclu en 2011 entre le Conseil national des missions locales et le CETAF afin de mieux accompagner les jeunes suivies par les missions locales pour l'emploi et d'assurer leur accès aux droits, aux actions de prévention et aux soins. Outre, la dimension statistique et épidémiologique, la capitalisation et la promotion de bonnes pratiques, cet accord favorise l'orientation des jeunes qui le souhaitent vers les centres d'examens de santé afin de bénéficier d'un examen périodique de santé et d'une offre d'éducation en santé.

Un second accord cadre a été conclu entre Pôle emploi et le CETAF dans le cadre d'un partenariat national (signé le 4 mars 2014), déclinable localement. Par cet accord, les agences de Pôle emploi et les Centres d'examens de santé financés par l'Assurance maladie, s'engageaient à promouvoir leur collaboration afin de faciliter la prise en charge des problèmes de santé susceptibles de freiner l'accès ou le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Lorsque des freins à l'emploi liés à la santé sont identifiés ou évoqués librement par la personne en demande d'emploi en entretien avec son conseiller, il est possible pour le conseiller de proposer un rendez-vous personnalisé avec un centre d'examens de santé, quelle que soit la modalité de suivi et d'accompagnement proposée à la personne demandeuse d'emploi. Pour le CETAF et Pôle emploi, il ne s'agit pas seulement de repérer ce frein mais aussi d'apporter une première réponse par un examen de santé, de proposer un premier niveau d'informations et d'orientation et d'améliorer à terme les modalités d'accès aux droits, aux soins et à la prévention des personnes les plus vulnérables. Cette action s'inscrit dans les priorités de la Convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) qui visent à mieux cibler les actions des centres d'examens de santé au bénéfice des populations les plus fragiles. Elle invite l'Assurance maladie à mettre en œuvre une politique d'action sanitaire et sociale capable de favoriser l'accès des personnes éloignées du système de soins et de limiter la fragilisation sociale, notamment en engageant des actions destinées à prévenir les risques de précarisation médico-sociale ou professionnelle.

**Préconisation** : pour notre assemblée, l'intérêt de ce type de coopération avec les centres d'examen de santé est de favoriser une prise en charge préventive consécutive à une perte d'emploi. L'évaluation de ces deux accords cadre de coopération permettrait de dresser un bilan, d'identifier les bonnes pratiques et de mieux cerner les besoins des personnes au chômage.

Sur la base de ce travail d'évaluation, il conviendrait d'examiner l'opportunité d'une proposition d'orientation plus systématique vers les Centres d'examen de santé, dès le premier entretien avec le conseiller de la mission locale ou de Pôle emploi.

### **Pour une meilleure implication des services de santé au travail**

L'avis du CESE *L'avenir de la médecine du travail*, Christian Dellacherie, février 2008, rappelait que le choix d'une organisation spécifique de la santé au travail à vocation universelle fondée sur la prévention s'est imposé de longue date. Aujourd'hui, ce système est confronté à nombre de difficultés, comme d'autres pans de notre système de santé. Cet avis était porteur de propositions d'améliorations pour résoudre les problèmes identifiés. Des priorités étaient réaffirmées : maintien dans l'emploi et donc adaptation du travail aux

salarié.e.s et couverture de la population active dans une logique de parcours professionnel, à commencer par les demandeur.euse.s d'emploi. En effet, ces derniers.ères ne font pas l'objet d'un suivi tout au long de leur vie. De même, les travailleur.euse.s indépendant.e.s et les chef.fe.s d'entreprises, en particulier dans les Très petites entreprises (TPE) sont potentiellement confronté.e.s aux mêmes risques lorsque leur entreprise disparaît. Cependant, force est de constater que la médecine du travail peine déjà aujourd'hui à réaliser ses missions envers les salarié.e.s en activité.

**Préconisation** : engager des travaux pour réfléchir à l'évolution et à l'organisation de la couverture de l'ensemble de la population active par le système de santé au travail, quelle que soit la situation d'emploi de la personne en prévoyant les moyens d'un suivi des salarié.e.s et des demandeur.euse.s d'emploi tout au long de leur parcours professionnel, incluant la traçabilité des risques et des expositions.

### **Pour une reprise du travail après un arrêt maladie**

Les trajectoires professionnelles des individus sont pénalisées par leur état de santé. Parmi les salarié.e.s du secteur privé ayant été arrêté.e.s plus d'un mois dans l'année pour maladie, 15 % des femmes et 11 % des hommes sont au chômage ou inactif.ve.s l'année suivante (respectivement 7 % et 4 % pour les salarié.e.s n'ayant pas connus d'arrêt maladie)<sup>88</sup>.

La mise en place d'un accompagnement adapté, destiné à favoriser le retour à l'emploi dans de bonnes conditions, des personnes ayant un arrêt maladie de longue durée constitue un enjeu majeur pour prévenir les conséquences délétères de la maladie sur les trajectoires professionnelles. La CNAMTS a mis en place un accompagnement dédié pour les personnes victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle (cf. annexe 4). Chaque patient.e dispose d'un.e correspondant.e risque professionnel de la CNAMTS qui va organiser la mise en relation de tous les acteur.trice.s (médecin du travail, médecin conseil, centre de réadaptation mais aussi employeur.e...) afin de favoriser une prise en charge rapide, coordonnée et d'organiser, si l'état de santé de la personne le permet, un retour progressif et adapté vers l'emploi.

L'atout de ce dispositif est de reposer sur des correspondant.e.s volontaires, motivé.e.s, connaissant bien les différent.e.s intervenant.e.s. Ils.elles assurent un suivi régulier du.de la patient.e, physiquement et par téléphone. Ils construisent progressivement un « réseau » avec leurs différent.e.s correspondant.e.s (par exemple, par la participation à des sessions de formations communes). Cet accompagnement est pour l'instant réservé aux cas les plus graves et se diffuse progressivement en prenant en charge de nouvelles pathologies. S'il ne peut être étendu à tous les arrêts maladie de longue durée, permettre aux patient.e.s de disposer d'un.e correspondant.e, qui peut faciliter leur prise en charge et les orienter dans leur démarche de reprise d'emploi, est un concept qui mérite d'être expérimenté plus largement. Cette difficulté de s'orienter dans des parcours sollicitant de nombreux acteur.trice.s et l'impact sur la vie des personnes a déjà été mise en exergue par notre

---

<sup>88</sup> Les arrêts maladie de longue durée pénalisent les trajectoires professionnelles - Dress études et résultats octobre 2015- numéro 938.

assemblée (CESE avis sur *La dépendance des personnes âgées*, Monique Weber et Yves Verollet, juin 2011 et *Le coût économique et social de l'autisme*, Christel Prado, octobre 2012).

**Préconisation** : expérimenter un élargissement du dispositif du suivi des accidents du travail, maladie professionnelle mis en place par la CNAMTS en permettant aux personnes ayant des arrêts maladie de longue durée de bénéficier d'un.e correspondant.e. La mission de ce ou cette professionnel.le serait d'accompagner la personne, pendant et à l'issue de son arrêt maladie, afin de faciliter ses démarches. Une plus grande « fluidité du parcours de la personne », une mise en relation efficace des différent.e.s intervenant.e.s (Caisse de Sécurité sociale, employeur.e, médecin du travail...) est de nature à aider la personne à reprendre son emploi.

#### 4. La formation de l'ensemble des professionnel.le.s au repérage des fragilités présentées par les personnes en situation de chômage

Ces actions doivent combiner une sensibilisation de l'ensemble des acteur.rice.s qui assurent la prise en charge des personnes. L'objectif est de leur permettre une meilleure compréhension de l'existence de risques particuliers pour ces personnes et pour les professionnel.le.s de santé de bénéficier d'une formation initiale et continue renforcée.

**Préconisation** : sensibiliser les travailleur.euse.s du social, les conseiller.ère.s de Pôle emploi et les structures chargées de leur formation au repérage des situations de fragilité spécifiques au chômage. Les directions doivent intégrer ces objectifs dans l'accompagnement de leurs équipes.

**Préconisation** : introduire dans le module sur la prévention du tronc commun de la première année des études de santé (destiné aux médecins, sages-femmes/accoucheurs, pharmacienn.e.s et odontologistes) un volet sur le chômage comme facteur de risque. Il conviendrait d'introduire un volet analogue dans les formations initiales et continues des autres professionnel.le.s de santé.

**Préconisation** : informer les acteur.rice.s de la santé en exercice par une large diffusion des travaux sur les conséquences du chômage sur la santé dans les supports d'information auxquels les professionnel.le.s ont recours : les quotidiens et revues spécialisées, information et communication scientifique.

#### 5. Evaluer les coûts pour asseoir une politique publique

En France, les coûts directs du chômage représenteraient 6 % du PIB, soit près de 120 milliards €. Ces coûts directs ne prennent pas en compte les coûts indirects liés aux conséquences sociales du chômage. L'augmentation des maladies et pathologies liées au chômage, au stress et à la peur de perdre son emploi provoque une explosion des dépenses de santé qui creuse le déficit des caisses d'Assurance maladie (CESE, mai 2013, *La prévention des risques psychosociaux*, Sylvie Brunet).



**Préconisation** : réaliser une évaluation des coûts indirects du chômage sur l'Assurance maladie permettrait de réinvestir dans la réparation et dans la prévention des effets sanitaires du chômage sur les assuré.e.s sociaux.ales. Dans cette perspective, l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) devrait diligenter des études auprès d'organismes compétents.

## C. Renforcer le caractère global de l'accompagnement

L'accompagnement des personnes en situation de chômage est un enjeu essentiel pour la personne et pour ses proches.

Le baromètre TNS-Sofres Institut détaille que «chez les usager.ère.s, si tout ce qui concerne la protection et l'indemnisation des chômeur.euse.s bénéficie de jugements relativement positifs (54 % sont satisfait.e.s du montant des allocations et 50 % de la durée de prise en charge), les dispositifs d'aide au retour à l'emploi constituent en revanche de forts points d'insatisfaction : que ce soit l'adéquation des offres d'emploi au profil des chômeur.euse.s et leur nombre (seul.e.s 26 % en sont satisfait.e.s), les formations proposées (30 %) ou la qualité de l'information fournie sur ces deux sujets (33 %)».

### 1. L'accompagnement par Pôle emploi

La convention tripartite Etat/Unedic/Pôle emploi 2015-2018 prévoyait un accompagnement intensif qui a concerné 230 000 chômeur.euse.s fin 2014 (ce nombre devrait être porté à 460 000 d'ici à 2017).

Pôle emploi est de nouveau en pleine transformation. Depuis 2012, les demandeur.euse.s d'emplois ont augmenté de 28 % alors que les effectifs de l'institution évoluaient de 17 %. Il a été décidé que les agences fermeraient tous les après-midi pour se consacrer à l'accueil des demandeur.euse.s d'emploi sur rendez-vous et que les opérations d'inscriptions suivraient toutes une procédure de dématérialisation. Cela ne va pas dans le sens des attentes d'un grand nombre de demandeur.euse.s d'emploi.

Dans son rapport de 2015, le.la Médiateur.e national.e de Pôle emploi souligne que malgré des améliorations apportées à la rédaction des courriers-types, un travail reste à faire notamment d'identification des auteur.e.s des courriers, d'un.e interlocuteur.rice et de contact direct. Il appelle l'attention sur les phénomènes de non réponse qui selon lui ont un effet ravageur, en termes d'image comme de souffrance infligée à ceux et celles qui la subissent. La dématérialisation des procédures d'inscription doit laisser place, lorsque cela est nécessaire, à des rendez-vous en agence, afin de maintenir une relation humaine.

Le plan stratégique de Pôle emploi 2015-2020 a supprimé l'entretien d'instruction, de diagnostic et de suivi mensuel personnalisé et réparti les demandeur.euse.s d'emploi en quatre modalités d'accompagnement repérées par les conseiller.ère.s : suivi, renforcé, guidé et global et la désignation d'un conseiller.ère référent.e. Les services s'engagent à traiter l'indemnisation en deux jours et à assurer un entretien de situation entre 4 et 8 semaines après l'inscription.

L'accompagnement global a pour ambition de prendre en compte l'ensemble des situations de personnes en recherche d'emploi : les difficultés financières, de transport, de perte de confiance en soi, d'isolement, les problèmes de santé, familiaux, d'accueil des jeunes enfants... A cet effet, les services d'action sociale des départements sont sollicités, avec une identification des correspondant.e.s sur le territoire permettant le traitement simultané des questions sociales et d'emploi. Une expérimentation a eu lieu dans le Doubs en 2014. 88 départements ont signé une convention avec les services de Pôle emploi qui mobilise 1000 conseiller.ère.s dédié.e.s (dont 500 sont financé.e.s par le Fonds social européen (FSE) pour 32 000 demandeur.euse.s d'emploi accompagné.e.s fin décembre 2015 (70 % de bénéficiaires du RSA, 20 % de sénior.e.s).

*La démarche de l'accompagnement global pour tous et toutes les demandeur.euse.s d'emploi en difficultés sociales et professionnelles est celle qu'il convient de renforcer.* Actuellement, très peu de personnes en bénéficient alors même que 21 % d'allocataires du RSA sont demandeur.euse.s d'emploi (soit 768 800 personnes) et que le chômage de longue durée continue de progresser (2,4 millions de personnes, 570 jours de chômage en moyenne).

De nombreuses associations et organisations posent l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi comme devant être un droit avec les services et moyens nécessaires pour tou.te.s ceux et celles qui participent à cet accompagnement, qu'il soit individuel, organisé collectivement ou en réseaux.

**Préconisation** : accueillir physiquement les demandeur.euse.s d'emploi est une obligation de service public à assurer pour tou.te.s ceux et celles qui en ont besoin ; la dématérialisation des procédures administratives ne doit pas être imposée à tou.te.s les usager.ère.s des services publics de l'emploi ; les courriers, quels que soient leur support, doivent être clairs, exprimés en termes compréhensibles et bienveillants ; toute demande adressée aux services publics de l'emploi exige une réponse. Un guide d'accueil et d'accompagnement du.de la demandeur.euse d'emploi, présentant les différentes ressources disponibles pour le.la demandeur.euse, ses droits, les contacts utiles dans les domaines associatifs, financiers, du soutien psychologique, du suivi médical... pourrait être élaboré par Pôle emploi en collaboration avec les différentes parties prenantes, et distribué à tous les demandeur.euse.s lors de leur premier entretien. Renforcer les moyens de Pôle emploi et des collectivités territoriales est nécessaire pour assurer le volet accompagnement global à la hauteur des besoins considérables constatés et à assurer sa cohérence par la mise en place de référent.e de parcours<sup>89</sup>.

*Les conseiller.ère.s de Pôle emploi sont régulièrement confronté.e.s à des situations humainement et socialement difficiles et côtoient la détresse des personnes sans emploi quotidiennement.*

---

89 Cf glossaire.

**Préconisation** : prendre en compte la charge mentale et émotionnelle des personnel.le.s de Pôle emploi dans le cadre des formations dispensées, veiller à la mise en œuvre de stratégies d'exposition au stress limitée et à l'organisation de soutiens psychologiques, dégager des objectifs atteignables dans le respect des besoins des usager.ère.s.

### **Favoriser l'accès à l'emploi des femmes**

Un rapport relatif à une mission sur l'emploi des femmes réalisé à la demande du Ministère des Droits des femmes en 2013, pilotée par Séverine Lemièrre (*L'accès à l'emploi des femmes, une question de politiques*), mettait l'accent sur l'intérêt de porter des politiques publiques favorables à l'emploi des femmes, avec cette feuille de route : « *Mettre à jour les mécanismes expliquant la situation des femmes sur le marché du travail et formuler des recommandations devant viser à permettre une augmentation des taux d'activité des femmes, à améliorer la qualité des emplois, à lever les freins au recrutement et à lutter contre la discrimination à l'embauche* ».

Notre assemblée juge opportun de rappeler plusieurs des préconisations inscrites dans ce rapport, en résonance avec les problématiques soulevées dans cet avis.

**Préconisation** : créer au sein des Conseils régionaux des comités pour l'emploi des femmes, permettant de proposer des soutiens spécifiques pour l'accès à l'emploi des femmes (transports, modes de garde, formations...), de rassembler l'ensemble des acteur.rice.s du territoire (intermédiaires du marché du travail, organisations syndicales, associations, dont les associations féministes, modes d'accueil des jeunes enfants et périscolaires, organismes de formation, centres d'hébergement...); créer et actualiser un annuaire régional des acteur.rice.s ressources pour l'emploi des femmes.

**Préconisation** : former les acteur.rice.s de l'accompagnement dans l'emploi à l'égalité femmes - hommes et les sensibiliser aux violences faites aux femmes au travail. Cette formation devrait exister dans les cycles de formation initiale des étudiant-e-s à ces métiers et dans les modules de formation continue auprès des professionnel.le.s déjà en exercice. La déconstruction de certaines pratiques des acteur.rice.s de l'emploi est une étape indispensable de ces formations. Par exemple, trop souvent ces acteur.rice.s font un arbitrage entre le salaire de la mère ayant retrouvé un emploi et les frais de garde de l'enfant, sans intégrer le salaire du père.

**Préconisation** : former les acteur.rice.s de l'emploi sur les conséquences à moyen terme du travail à temps partiel pour les femmes. L'arbitrage à très court terme en faveur du travail à temps partiel notamment pour organiser vie professionnelle et vie familiale doit être repositionné dans le cycle de vie des femmes, en termes de conséquence en cas de divorce, et sur l'autonomie, la carrière et la retraite en particulier.

## Favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes

Le CESE, dans son avis *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, Antoine Dulin, mars 2015, a préconisé la montée en charge progressive de la Garantie jeunes pour qu'elle devienne un droit, un droit à l'accompagnement pour tout.e jeune ni en emploi ni en formation répondant aux critères fixés et assortie d'une allocation sous conditions de ressources. Cet accompagnement est assuré pendant un an. Il commence par un suivi collectif et intensif de 6 semaines pour permettre aux jeunes de 16 à 25 ans de construire leur projet d'insertion sociale et professionnelle. Ils.elles bénéficient de l'appui d'un.e professionnel.le et de leurs pairs et d'un suivi individuel. Leurs difficultés de mobilité, de logement, de santé sont également abordées. En contrepartie, le.la jeune reçoit une allocation équivalente au montant du RSA. Le succès du dispositif dépend de la capacité des missions locales à affecter un.e conseiller.ère au suivi de 50 jeunes (300 jeunes dans un parcours standard). Or, ces conseiller.ère.s sont trop souvent eux-mêmes.elles-mêmes en contrat en durée déterminée et notre assemblée avait mis l'accent sur la nécessité de sécuriser ces recrutements, notamment en favorisant le recours à des contrats à durée indéterminée.

Le Gouvernement prévoit dans l'article 23 du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif.ve.s, la généralisation de la Garantie jeunes au 1er janvier 2017. Cet article stipule que ce droit serait ouvert à tou.te.s les jeunes souscrivant à un contrat d'engagements réciproques, lorsqu'ils.elles ne sont ni étudiant.e.s, ni en formation, ni en emploi, qu'ils.elles vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier, et que leurs ressources sont inférieures à un certain seuil.

**Préconisation** : pour le CESE, la Garantie jeunes<sup>90</sup> doit constituer un droit à l'accompagnement pour tout jeune ni en emploi, ni en formation à la hauteur de cet enjeu et les jeunes doivent être associés à l'évaluation du dispositif.

**Préconisation** : le CESE préconise que les critères d'accès à la Garantie jeunes ne soient pas modifiés dans un sens restrictif qui conduirait à diminuer le nombre de bénéficiaires. Ce dispositif doit faire l'objet d'une large information auprès des bénéficiaires potentiels afin de leur en faciliter l'accès. La généralisation de la Garantie jeunes devra également s'accompagner de moyens humains et financiers pour garantir à la fois le montant de l'allocation perçue par les jeunes et un service d'accompagnement de qualité de la part des missions locales.

---

<sup>90</sup> Le Gouvernement a annoncé le 15 mars 2016 que le projet de loi travail prévoit la généralisation du dispositif en 2017.

**Préconisation** : une évaluation de la Garantie jeunes est en cours. Pour le CESE, il importe qu'elle soit poursuivie après la généralisation du dispositif et surtout que les jeunes y soient associé.e.s. Les écoles de type seconde chance ou les dispositifs liés à l'insertion par l'activité économique doivent aussi être soutenus par le Gouvernement, eu égard notamment à leurs résultats sociaux et professionnels.

Pour prévenir au mieux les ruptures dans le parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et afin de lutter contre les défauts d'orientation qui produisent de nombreux décrochages scolaires et des sorties sans qualification, le CESE réaffirme la nécessité d'un service public de l'information, de l'accompagnement et de l'orientation pour répondre à la diversité des besoins des jeunes. (cf avis *Droits formels / droits réels : améliorer le parcours aux droits sociaux des jeunes*, rapporteur Antoine Dulin, 2012).

## 2. Développer l'accompagnement de la personne en situation de chômage et de sa famille

### **Mieux connaître les situations auxquelles les personnes sont confrontées pour y apporter les réponses les plus adaptées**

Il est important de disposer d'une connaissance élargie des différentes conséquences du chômage sur les individus et leur entourage. A cette fin, il est fondamental d'avoir différentes approches, de pouvoir les croiser pour construire les meilleures propositions d'accompagnement et de soutien.

De nombreuses études sur la situation des chômeur.euse.s et de leurs familles sont datées. La connaissance doit être réactualisée notamment en prenant en compte les conséquences d'un chômage de masse, structurel, et accentué par la crise économique de 2008.

*Un aspect est particulièrement peu traité, c'est celui de l'impact du chômage sur la stabilité des couples.*

La vie de famille est l'une des « victimes collatérales » du chômage, telle est la conclusion de diverses enquêtes micro-économiques menées dans plusieurs pays européens. Pour Anne Solaz, chercheuse à l'Institut national d'études démographiques (Ined), ces études montrent que « le chômage accroît le risque de ruptures conjugales ». Les risques de séparation sont encore plus élevés lorsque la perte d'emploi « intervient dans les premières années de la vie du couple » ou s'il s'agit d'un licenciement individuel, Didier Demazière, sociologue, a constaté quant à lui que les conséquences sur les unions sont beaucoup plus sévères lorsque c'est l'homme qui est touché par le chômage. Encore souvent investi du rôle de pourvoyeur de ressources principales, il souffre davantage de la remise en question de son statut social. La perte d'un emploi, qui implique un sentiment de grande solitude et de perte de confiance, a forcément un impact fort sur « l'intimité », estime Didier Lebre, qui

accompagne des chercheur.euse.s d'emploi pour l'association Solidarités nouvelles contre le chômage (SNC).

Ce champ de recherches demande à être actualisé afin notamment d'initier les soutiens indispensables à proposer et à déployer auprès des couples affectés par ces déséquilibres liés au chômage.

**Préconisation** : développer des études sociologiques et statistiques sur les séparations et les divorces liés aux situations de chômage pour mettre des dispositifs préventifs en place (médiation familiale, accompagnement psychologique, etc.).

**Préconisation** : disposer d'un outil statistique plus fin et plus précis afin de mieux prendre en compte la diversité des situations des femmes dans le cadre du chômage et de l'inactivité contrainte.

La réalité du chômage des femmes et de leur demande d'emploi, en lien avec une inactivité forcée et du temps partiel contraint compte-tenu notamment des charges familiales (enfants, parents âgés), sont mal connus. De tels travaux permettraient d'évaluer les besoins en équipements et en soutiens publics les plus adaptés dans ces domaines, mais aussi en formation pour accéder plus facilement à l'emploi.

*Le chômage de masse pour les jeunes, modifie le rapport entre parents et jeunes adultes.* Ces dernier.ère.s, non assuré.e.s de leur insertion dans la vie professionnelle, habitent plus longtemps chez leurs parents et retardent le moment de leur autonomie. La proportion de jeunes de 20 à 24 ans résidant chez leurs parents ne fait qu'augmenter (voir partie I). Pourtant, les études sur l'impact global du chômage sur les jeunes et leur famille sont quasi absentes.

**Préconisation** : diligenter des études pour mesurer l'impact global du chômage des jeunes sur leur personne et sur leur famille, notamment les aspects financiers, le non accès à l'autonomie, l'état de santé des jeunes, les conséquences sur les liens avec leurs parents, leur fratrie, les réseaux amicaux, les risques pour leur parcours professionnel, leur représentations du travail, de l'emploi et de la précarité...

## **Aide à la parentalité**

*Nombre d'hommes et de femmes au chômage craignent de ne plus pouvoir remplir pleinement leur rôle de parent.* Le chômage, surtout quand il dure, entame l'estime de soi et l'idée que l'on se fait de sa valeur sociale. Dans cette spirale de dévalorisation, la confiance dans ses « compétences parentales » peut aussi être mise à mal.

Depuis la fin des années 90, des politiques de soutien à la parentalité ont été renforcées notamment avec le déploiement des « réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents » (REAAP), puis ensuite d'autres dispositifs d'appui à la parentalité (médiation familiale, espaces de rencontre, parrainage de proximité, lieux d'accueil enfants parents...). Ces dispositifs visent à soutenir les parents dans leur fonction parentale et trouvent leur justification dans la fragilisation de la cellule familiale, y compris en raison de la crise économique et sociale.

Les politiques de soutien à la parentalité revêtent un caractère généraliste : elles s'adressent potentiellement à toutes les familles mais trouvent à s'appliquer auprès des

familles qui en ont le plus besoin. Il est important, sans stigmatiser les familles les plus en difficulté, de les amener à utiliser ces dispositifs par l'incitation et le volontariat.

**Préconisation** : faciliter l'information et l'orientation des personnes privé.e.s d'emploi vers les services de soutien à la parentalité et rapprocher ces dernières des lieux fréquentés par les parents comme les services d'accueil de la petite enfance, les établissements scolaires, les services de la Protection maternelle et infantile (PMI), etc.

*Le projet d'enfant est retardé par les difficultés de stabilisation professionnelle.* Pour les couples, le lien négatif entre l'expérience du chômage et le calendrier de conception du premier enfant est confirmé<sup>91</sup>. Cet effet peut d'ailleurs être accentué lorsque les personnes anticipent qu'une naissance peut limiter les chances d'obtenir un emploi par la suite, surtout pour les femmes.

Il importe de permettre aux personnes de concrétiser leur souhait de fécondité. Le versement de la prime à la naissance (923 € en 2016 sous conditions de ressources) intervient désormais dans les 2 mois suivant la naissance de l'enfant et non plus au 7<sup>ème</sup> mois de grossesse. Or, ce changement affecte les parents les plus modestes et ceux et celles privé.e.s d'emploi. En conséquence, de nombreux conseils d'administration des CAF ont décidé de mobiliser sur leurs fonds d'action sociale « un prêt pour l'accompagnement des familles en situation difficile » après étude de la situation particulière de la famille. Par ailleurs Jean-Louis Deroussen, au nom du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) qu'il préside, a également réitéré sa demande au Gouvernement de rétablissement de l'ancien calendrier de versement.

**Préconisation** : notre assemblée appuie le rétablissement du versement de la prime de naissance au 7<sup>ème</sup> mois de grossesse dans les plus brefs délais.

## Des dispositifs tournés vers les enfants et les jeunes

### *Permettre à toutes les familles d'accéder aux services publics*

Pour notre assemblée, il est fondamental de garantir l'accès de toutes et tous aux services publics et particulièrement à toutes les personnes en situation de chômage et de précarité sociale. L'accès à la cantine scolaire offre un bon exemple de ces difficultés.

*Garantir l'accès de tous les enfants à la cantine.* Le.la Défenseur.e des droits est saisi.e de façon récurrente de décisions de refus d'inscription à la cantine scolaire pour des enfants dont les parents sont en recherche d'emploi ou en emploi précaire et qui disposent de peu de revenus. Certaines communes ont accepté de modifier leur règlement intérieur en fonction des préconisations du.de la Défenseur.e des droits, d'autres au contraire ont maintenu leurs délibérations en indiquant que la priorisation était liée à la capacité d'accueil des restaurants scolaires, motif reconnu comme valable par la jurisprudence administrative. Toutefois cet argument juridique retenu par la justice administrative cache une réalité plus contestable : le refus des enfants de chômeur.euse.s à la cantine scolaire est motivé par le fait que les parents au chômage seraient disponibles pour reprendre leurs enfants à la maison

---

91 Enquêtes Générations du Céreq de 1998 et 2004 et INED décembre 2015, l'enquête Érfi (études des relations familiales et intergénérationnelles) réalisée par l'INED et l'Insee entre 2005 et 2011 en France métropolitaine.

sur la pause de midi. Une proposition de loi visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire est en cours d'examen au Parlement avec un article unique précisant, dans le Code l'éducation, que « *l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* ».

Cette proposition de loi en discussion depuis le 21 janvier 2015 doit donc trouver les moyens d'une adoption définitive dans les meilleurs délais pour enfin faire cesser cette discrimination. Le CESE rappelle l'importance des principes d'égalité et de non-discrimination dans l'accès au service public au rang duquel se trouve le service de restauration scolaire lorsqu'il est mis en œuvre par les communes.

**Préconisation** : garantir l'accès de toutes et tous aux services publics en sanctionnant le refus d'accès des enfants à la cantine et en adoptant des barèmes accessibles pouvant aller jusqu'à la gratuité.

### ***Favoriser l'accueil des jeunes enfants***

*Les parents en situation de chômage sont confrontés à un manque de places en crèche afin de pouvoir répondre positivement à une offre d'emploi. Ils sont très souvent dans l'obligation de refuser des offres d'emploi ne sachant pas à quelle structure confier leurs jeunes enfants. Leurs difficultés sont accentuées pour l'accès à un emploi avec des horaires atypiques.*

**Préconisation** : accélérer la création de places en crèche et aménager des équipements pour mieux prendre en compte les parents qui ont des emplois dont les horaires de travail sont atypiques.

*Les équipements d'accueil des jeunes enfants sont tenus de réserver 10 % de leur capacité d'accueil aux enfants issus de familles pauvres. C'est l'une des conditions à respecter par les gestionnaires pour obtenir les financements octroyés par les CAF.*

**Préconisation** : ces dispositions sont insuffisamment connues des parents. Il convient donc d'organiser une information pérenne sur ces questions auprès des publics susceptibles d'en bénéficier.

*Un tiers payant pour les assistant.e.s maternel.le.s.* La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ont initié depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et pour 18 mois une expérimentation avec 11 Caisses d'allocations familiales (CAF) afin de permettre aux familles de bénéficier du tiers payant (sous conditions de ressources) pour le versement du Complément de mode de garde (CMG) de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en vue du recours à un.e assistant.e maternel.le. Les familles susceptibles de bénéficier de ce dispositif sont identifiées par les travailleur.euse.s sociaux. ales de la CAF. Ces dernier.ère.s prennent contact avec un relais d'assistant.e.s maternel.le.s et assurent la mise en relation de la famille et du.de la professionnel.le. En Seine-Saint-Denis, les familles peuvent également bénéficier du tiers payant pour l'allocation spécifique versée par le Conseil départemental. A ce jour, 340 conventions en tiers payant ont été signées par les 11 CAF partenaires.



Pour notre assemblée, ce dispositif est intéressant car il concilie la mobilisation rapide de places d'accueil, afin de permettre aux parents de reprendre une formation ou une activité, tout en favorisant l'activité d'assistant.e maternel.le sur un territoire en pénurie de crèches familiales ou collectives.

**Préconisation** : généraliser, après l'avoir évalué, l'expérimentation conduite par la CNAF sur le financement d'un accès aux modes d'accueil en tiers payant avec une attention particulière pour les parents demandeur.eus.s d'emploi.

*Le dispositif des crèches à vocation d'insertion professionnelle* associe l'accueil des jeunes enfants avec un accompagnement vers l'emploi (cf. annexe 3). Depuis 2003, 9 crèches de ce type ont été créées en Île-de-France dans les quartiers bénéficiaires de la politique de la ville (Institut d'éducation et de pratiques citoyennes (IEPC) avec le soutien des Caisses d'allocations familiales).

Les familles signent un contrat par lequel elles s'engagent à s'investir dans des démarches d'insertion. Elles bénéficient d'un accompagnement assez complet, associant un suivi référent, professionnel.le disposant de compétences dans le domaine de la petite enfance et de l'insertion professionnelle, d'une orientation vers les autres interlocuteur.trice.s public.que.s afin de résoudre d'éventuelles difficultés de logement, de surendettement, d'accès aux droits, de violences conjugales et d'une place dans une crèche aux larges horaires d'ouverture (7h-19h30). L'enfant est accueilli pendant 3 mois renouvelables une fois. Si le projet professionnel parental aboutit, l'accueil de l'enfant se poursuit dans les conditions de droit commun jusqu'à l'entrée à l'école maternelle<sup>92</sup>.

Le bilan de cette initiative est positif. Plus de la moitié des enfants accueillis sont issus de familles en insertion (leurs parents sont bénéficiaires du RSA ou des minimas sociaux et la moitié sont demandeur.euse.s d'emploi). En 2011, sur les 320 familles concernées, 186 ont retrouvé une activité (soit un taux de retour à l'emploi de 86 %). Ces crèches sont financées par la Caisse d'allocations familiales, dans le cadre de la Prestation de service unique (PSU), par le budget de la petite enfance de la commune et la participation des parents. Les conseils départementaux prennent en charge les postes d'accompagnement à l'emploi.

Un projet d'identification des Établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) prêt à réserver des places spécifiques pour conjuguer accueil de l'enfant et accompagnement global par Pôle emploi est en cours. Dans ce cadre, l'accompagnement professionnel des parents sera pris en charge par Pôle emploi.

**Préconisation** : signer rapidement l'accord entre l'Etat, la CNAF et Pôle emploi pour développer les crèches à vocation d'insertion professionnelle en direction des parents en recherche d'emploi. Au-delà, il convient de souligner l'engagement de Pôle emploi dans la mise en relation des familles avec les différents modes d'accueil de la petite enfance.

---

<sup>92</sup> Afin de faciliter cette insertion professionnelle l'IEPC est agréé chantier d'insertion pour former et qualifier 80 personnes par an dans les métiers des services à la personne.

## **Prévenir certaines conséquences financières du chômage**

Une évaluation approfondie par les pouvoirs publics des privations auxquelles les personnes au chômage et leur entourage sont confrontés, notamment les enfants, doit être menée.

*Certains soins de santé demeurent inaccessibles pour les budgets des personnes privées d'emploi.* De nombreux témoignages font état de « sourires troués », de demandeur.euse.s d'emploi qui recollent leurs branches de lunette avec du sparadrap, qui ne font pas vérifier leurs verres, qui sont renvoyé.e.s à cause d'un problème de vue alors qu'ils.elles viennent de retrouver un emploi... Tout ce qui est appareillage entraîne des restes à charge auxquels il leur est impossible de faire face : surdité, lunettes, prothèses dentaires en particulier. Ces soins sont pourtant des besoins fondamentaux à combler pour l'accès à l'emploi.

**Préconisation** : prévoir des budgets d'urgence auprès de diverses institutions, action sociale des départements et d'organismes de protection sociale, pour prendre en charge ces types de soins.

*Plusieurs associations ont souligné l'importance de passer d'une approche quantitative à une approche qualitative des budgets des ménages.* Deux villes tests explorent ce qui pourrait être la vie normale d'une personne vivant en France. Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) « les budgets de référence, une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », mars 2015, présente une méthodologie permettant d'établir le panier de biens et services nécessaires pour participer à la vie sociale, ainsi que le montant des budgets de référence correspondants à diverses configurations familiales.

**Préconisation** : soutenir les approches des « budgets de référence » (CNLE- ONPES) ou budgets types de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) qui prennent en compte les conditions de vie, les manques ressentis, les privations qui concernent particulièrement le quotidien des personnes privées d'emploi pour évaluer les privations multiples auxquelles elles sont confrontées.

## **Des liens sociaux à préserver**

Trop souvent les personnes en situation de chômage se sentent « mises à distance » du processus de décision concernant leur vie et leurs droits. Associer des personnes en situation de chômage à la définition et à la mise en œuvre des dispositifs permettrait de mieux les adapter à leurs besoins et d'en accroître l'efficacité. De plus, rendre davantage accessibles les lieux de culture, qui sont un élément important de la vie sociale d'une personne, permettrait de préserver ou de renforcer des liens sociaux parfois faibles avec la société dans son ensemble.

**Préconisation** : développer les « chèques culture » proposés par les collectivités territoriales au bénéfice des chercheur.e.s d'emploi inscrit.e.s à Pôle emploi.

*Ainsi, depuis 2011, le Conseil départemental du Val de Marne a mis en place six groupes citoyen.ne.s* afin de faire participer les allocataires du Revenu de solidarité active (RSA) dont la moitié sont des demandeur.euse.s d'emploi, à l'élaboration, la conduite et l'évaluation des politiques d'insertion. Les groupes citoyen.ne.s permettent à des personnes volontaires

d'échanger entre elles et avec les services du Conseil départemental, de poser des questions sur les aides et les dispositifs existants et de faire remonter des informations, des remarques et des propositions. Ils permettent également aux allocataires, devenus acteur.rice.s à part entière, de participer à des équipes pluridisciplinaires qui ont pour objectif d'étudier des cas concrets, comme la fracture numérique, la valorisation au plan professionnel d'un portefeuille de compétences acquises dans une activité bénévole ou l'élaboration d'un guide du RSA. Le bilan de cette initiative est très positif. Plusieurs allocataires interrogé.e.s ont expliqué combien la participation à ce travail en commun avait permis d'installer un autre type de relation avec les services du Conseil départemental. Les groupes citoyen.ne.s ont contribué à un changement de regard sur les personnes en situation de chômage, à leur permettre de retrouver une confiance en elles, et à rompre leur isolement. Certain.ne.s membres de ces groupes ont eu des mots très forts, « *on ne peut pas rester enterré.e.s* » ou « *ce travail en commun nous a permis de ressusciter* »<sup>93</sup>. Lutter sans relâche contre la discrimination par des actions contribuant à changer les représentations sociales dont souffrent les bénéficiaires du RSA permet de leur redonner confiance.

Par ailleurs, le terme de bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA) apparaît aujourd'hui trop stigmatisant à de nombreuses associations rencontrées et à des bénéficiaires du RSA. Afin de faciliter l'inclusion sociale et le changement de regard, ils.elles demandent une nouvelle dénomination de ce minima social, ce qui paraît souhaitable.

**Préconisation** : faire connaître aux acteur.rice.s locaux.ales toutes les initiatives qui permettent d'associer les personnes en situation de chômage aux politiques publiques en faveur de l'insertion sociale et professionnelle. L'objectif est de diffuser ces bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire.

Les associations et organisations d'aide aux privé.e.s d'emploi apportent des soutiens variés et indispensables. Elles sont aussi au cœur du maintien du lien social à préserver pour ces personnes.

*L'inscription dans des dynamiques associatives des personnes en perte d'emploi les protègent de l'isolement social.* En effet ce qui protège n'est pas seulement l'aide que les associations peuvent apporter mais bien l'insertion sociale que l'engagement des personnes privées d'emploi en leur sein procure.

**Préconisation** : attribuer aux associations et organisations qui soutiennent et accompagnent les personnes privées d'emploi, les moyens financiers qui leur permettent d'accomplir leur mission et leurs actions.

Mieux reconnaître et valoriser l'engagement associatif des personnes au chômage dans leur parcours de retour à l'emploi.

# Conclusion

Les conséquences du chômage sur les personnes et les problèmes qu'il pose dans nos sociétés sont nombreux et variés. Nous savons que fondamentalement la réponse au chômage est le retour à un travail stable et décent.

S'attacher toutefois pendant la période de chômage à créer les conditions, pour les personnes concernées, de satisfaire correctement leurs besoins, de ne pas s'appauvrir, de conserver l'estime de soi, d'être moins vulnérables, d'être respecté.e.s, accompagné.e.s, encouragé.e.s, nécessite que des décisions justes et efficaces soient prises.

Au fil des auditions qui ont participé à nourrir les connaissances des membres de la section des affaires sociales et de la santé, les questions de santé sont apparues essentielles. Une large partie de l'avis est consacrée à cette question dont les enjeux sont trop peu investis par les différent.e.s acteur.trice.s public.que.s, notamment en matière de prévention, mais aussi de suivi des personnes et de leur entourage. Trop peu de travaux ont jusqu'alors été menés dans ce domaine alors que les besoins et les attentes sont fortes en termes de prise en charge.

L'accompagnement socio-économique est encore trop négligé concernant les impacts multiples provoqués par les situations de chômage, sur les personnes, les couples, les enfants. Facteurs de grande déstabilisation, il est urgent de mieux identifier et traiter les questions financières qui se dégradent très rapidement et qui ont aussi des conséquences à moyen et long terme sur la vie des personnes concernées. La pauvreté et l'isolement social peuvent frapper rapidement les familles. Les services publics de l'emploi et leurs partenaires doivent être mieux armés pour y faire face et obtenir les moyens nécessaires.

Enfin, le CESE a porté dans cet avis une attention particulière sur le traumatisme que représentent l'annonce du licenciement et les situations de chômage sur le psychisme des personnes, leur équilibre général et les souffrances engendrées. Plus que tout, la représentation plus ou moins négative véhiculée dans les discours, les regards, les comportements vis-à-vis des personnes au chômage est très fortement ressentie et discriminante pour les personnes. Tous les témoignages et les professionnel.le.s auditionné.e.s en ont fait état.

L'avis du CESE a pour ambition de contribuer à la réhabilitation des hommes et des femmes, des jeunes et des plus âgé.e.s, des personnes en situation de handicap ou en longue maladie, vivant dans la précarité parce que privé.e.s d'emploi.

Il a l'ambition d'attirer l'attention de tous les acteur.rice.s et décideur.euse.s sur un ensemble d'éléments à mettre en œuvre pour accompagner les personnes, les aider utilement le temps du retour à un emploi qu'ils et elles appellent de leurs vœux. C'est ce que portent les préconisations de cet avis dans un certain nombre de domaines pour redonner espoir et dignité à toutes et tous.

Pour autant, d'autres travaux seront nécessaires dans de nombreuses directions non explorées dans cet avis, dont le périmètre était nécessairement limité, pour mieux accompagner les personnes privées d'emploi, et résoudre les questions liées au développement économique et à la création d'emplois en nombre suffisant.