



SESSION ORDINAIRE 2017-2018

11 JANVIER 2018

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

DÉBAT

relatif à l'étude

« Les expériences de l'exclusion du chômage »

RAPPORT

fait au nom de la commission
des Affaires économiques et
de l'Emploi
chargée de la Politique économique,
de la Politique de l'Emploi et
de la Formation professionnelle

par Mme Catherine MOUREAUX (F)

Ont participé aux travaux de la commission :

Membres effectifs : M. Bea Diallo, Mme Isabelle Emmery, M. Amet Gjanaj, Mmes Catherine Moureaux, Marion Lemesre, Jacqueline Rousseaux, MM. Bernard Clerfayt, Eric Bott, Hamza Fassi-Fihri, Mme Magali Plovie, M. Stefan Cornelis, Mme Hannelore Goeman, M. Bruno De Lille.

Membres suppléants : MM. Julien Uyttendaele, Emmanuel De Bock, Mme Zoé Genot.

GEWONE ZITTING 2017-2018

11 JANUARI 2018

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

DEBAT

betreffende de studie

**“De ervaringen met de uitsluiting uit de
werkloosheid”**

VERSLAG

uitgebracht namens de commissie
voor de Economische Zaken en de
Tewerkstelling
belast met het Economisch Beleid,
het Werkgelegenheidsbeleid en
de Beroepsopleiding

door mevrouw Catherine MOUREAUX (F)

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen:

Vaste leden: de heer Bea Diallo, mevr. Isabelle Emmery, de heer Amet Gjanaj, mevr. Catherine Moureaux, mevr. Marion Lemesre, mevr. Jacqueline Rousseaux, de heren Bernard Clerfayt, Eric Bott, Hamza Fassi-Fihri, mevr. Magali Plovie, de heer Stefan Cornelis, mevr. Hannelore Goeman, de heer Bruno De Lille.

Plaatsvervangers: de heren Julien Uyttendaele, Emmanuel De Bock, mevr. Zoé Genot.

I. Exposé introductif de M. Marc Zune, professeur à l'Ecole des Sciences politiques et sociales de l'UCL

M. Marc Zune (Ecole des Sciences politiques et sociales – UCL), coauteur de l'étude, rappelle que l'étude présentée, publiée en avril 2017, a pour but d'examiner les conséquences de décisions de radiation du droit aux allocations de chômage sur le vécu des personnes concernées. Elle a été commandée par l'Observatoire bruxellois de l'Emploi.

Les allocations de chômage peuvent être obtenues soit à la suite des études (le droit aux allocations d'insertion a été réduit à 3 ans – 29.000 « fins de droit » en 2015) soit sur la base du travail : les allocations peuvent être supprimées en ce cas après trois entretiens jugés négatifs (8700 exclusions en 2015), selon la procédure dite « DISPO ». Les personnes radiées ont des parcours variés et ne présentent pas une catégorie sociale homogène.

Les auteurs ont rencontré une cinquantaine de personnes, dans des entretiens de 1h30 à 2h00. Il n'a pas été facile d'aller à leur rencontre, car beaucoup étaient sortis des registres. La plupart n'ont pas connu de vie professionnelle stabilisée et recherchent des emplois peu qualifiés, qui exposent à plus d'insécurité. Le chômage ne leur est jamais totalement étranger et fait de temps à autres office de filet de secours.

Par-delà la variété des situations, l'exclusion est vécue comme une injustice. Même un an après, ce sentiment est resté vif. Il démontre un décalage entre la qualification administrative des faits et son ressenti individuel. On peut parler d'une rupture dans la vie, en ce sens qu'il y a un avant et un après la décision d'exclusion. Les personnes entendues par les auteurs ont généralement appris cette décision par courrier et non lors d'un entretien avec un contrôleur. Ils n'ont donc pas pu se défendre et exprimer leur point de vue. Paradoxalement, ce sentiment s'accompagne d'un soulagement d'échapper désormais aux contrôles et à la crainte des sanctions.

Le dispositif révèle que la procédure de contrôle de la recherche active d'emploi se fonde sur une conception normative et codifiée de la recherche d'emploi. L'intéressé doit fournir des preuves tangibles de ses recherches, entre autres des preuves d'envoi de CV et des attestations d'entretiens d'embauche. Cette collecte de preuves est vécue comme une contrainte. En outre, les personnes interrogées évoluent souvent dans un segment du marché de l'emploi exigeant peu de qualification. Or, ce segment fait la part belle au recrutement informel, basé sur les relations personnelles, et s'accorde mal à la collecte de preuves. Dès lors, ces personnes ont l'impression de mener une double recherche, l'une selon les canaux officiels et l'autre selon le bouche à oreille.

I. Inleidende uiteenzetting van de heer Marc Zune, professor aan de “Ecole des sciences politiques et sociales” van de UCL

De heer Marc Zune (Ecole des Sciences politiques et sociales – UCL), medeauteur van de studie, herinnert eraan dat de voorgestelde studie, die in april 2017 werd gepubliceerd, tot doel heeft de gevolgen te bestuderen van de beslissingen tot schrapping van het recht op werkloosheidssuitkering voor de betrokken personen. De studie werd besteld door het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid.

Werkloosheidssuitkeringen kunnen worden verkregen na de studies (het recht op inschakelingsuitkeringen is beperkt tot 3 jaar – 29.000 “eindes van het recht” in 2015) of op basis van werk: in dat geval kunnen de uitkeringen worden geschrapt na drie sollicitaties die als negatief worden beschouwd (8.700 uitsluitingen in 2015), volgens de zogeheten “DISPO-procedure”. De geschraptte personen hebben gevarieerde trajecten doorlopen en vormen geen homogene sociale categorie.

De auteurs hebben een vijftigtal personen ontmoet, in interviews van anderhalf tot twee uur. Zij waren niet gemakkelijk te benaderen, want velen waren uit de registers geschrapt. De meesten hebben geen stabiel beroepsleven gekend en zijn op zoek naar laaggeschoold jobs, wat hen blootstelt aan meer onzekerheid. De werkloosheid is hun nooit volledig onbekend en doet van tijd tot tijd dienst als vangnet.

Ondanks de verscheidenheid van situaties, wordt de uitsluiting als onrechtvaardig ervaren. Zelfs een jaar later blijft dat gevoel heftig. Het toont een kloof aan tussen de administratieve stempel op de feiten en de individuele beleving. Men kan spreken van een breekpunt in het leven: er is een periode vóór en een periode na de beslissing tot uitsluiting. De geïnterviewde personen hebben die beslissing over het algemeen vernomen via een brief en niet tijdens een gesprek met een controleur. Zij hebben zich dus niet kunnen verdedigen of hun standpunt kunnen uitleggen. Paradoxaal genoeg, gaat dat gevoel gepaard met een opluchting, omdat ze voortaan ontsnappen aan de controles en de angst voor sancties.

Het instrument toont aan dat de controleprocedure van het actief naar werk zoeken gebaseerd is op een normatieve en gecodificeerde opvatting van de zoektocht naar werk. De betrokkenen moet tastbare bewijzen leveren van zijn zoektocht, onder andere bewijzen van verstuurde cv's en attesteren van sollicitatiegesprekken. Die verzameling van bewijzen wordt als een verplichting ervaren. Bovendien bewegen de ondervraagde personen zich vaak in een segment van de arbeidsmarkt dat weinig kwalificaties vereist. Dat segment werft echter voor het grootste deel informeel aan, op basis van persoonlijke relaties, en leent zich niet gemakkelijk voor het verzamelen van bewijzen. Bijgevolg hebben die personen de indruk een dubbele zoektocht te maken, enerzijds via de officiële kanalen en anderzijds via mond-tot-

Ces démarches pointent les lacunes de leur profil. C'est pourquoi ils adhèrent peu à cette procédure.

La volonté du gouvernement fédéral de responsabilisation des chômeurs est perçue comme une culpabilisation. La persistance dans le chômage produit du découragement. Alors qu'il y a une volonté d'être mieux encadré et accompagné, la multiplication des signalements négatifs et des exigences croissantes entraîne le chômeur dans une spirale. L'accompagnement cède le pas au contrôle, dans un climat d'impuissance et de brutalité. Actiris finit par être perçu comme une institution de contrôle.

L'exclusion du droit aux allocations engendre une triple privation : de revenus, d'appui institutionnel et de statut social (on n'est plus chômeur ni travailleur). Le basculement dans la paupérisation est souvent presque immédiat et fait naître un sentiment de panique, sauf à disposer d'autres revenus ou à compter sur l'aide de proches. De chômeur, l'on devient pauvre. Alors que l'on cheminait vers l'emploi, on relève désormais de l'assistance publique. Le passage au CPAS est plus aisé pour certains, selon une certaine continuité, alors qu'il est une humiliation pour d'autres. On observe donc que toutes les personnes exclues n'ont pas frappé à la porte du CPAS en janvier 2015 : il s'agit plutôt d'un étalement et d'un délayage.

La personne exclue doit composer avec un mode vie dégradé, fait de rationnement, de glanage, de frugalité et de colocation. Toute sa famille en est victime et l'intéressé se place souvent sous la dépendance à l'égard de son conjoint. L'onde de choc atteint donc d'autres personnes que les exclus.

Les auteurs de l'étude ont observé que l'exclusion du droit aux allocations de chômage éloigne du marché de l'emploi, à l'inverse du but recherché, l'activation. Elle constitue une mise à l'épreuve et une remise en cause de son identité. Face à l'accumulation d'obstacles, le chemin vers l'emploi n'est plus balisé et semble plus long que jamais. La capacité de se projeter dans l'avenir et d'envisager des pistes réalistes de travail n'est pas donnée à tous. Beaucoup se cantonnent à des projections abstraites, sans fondement sur les expériences personnelles. De même, certains versent dans des projections irrationnelles, à cause de l'échec de leurs premières tentatives plus réalistes. Quoi qu'il en soit, ces projections sont distantes d'un emploi stable et se fondent sur un travail jugé accessible. Le rebond dépendra généralement des relations sociales et familiales de l'exclu. Or, ces ressources relationnelles, qui sont essentielles pour encadrer la réflexion et les projections de la personne exclue, sont inégalement réparties, selon les cas. Il s'agit d'une source supplémentaire d'inégalité.

En conclusion, M. Zune relève un rapport problématique entre les chômeurs et les institutions chargées de l'emploi. Le décalage entre la norme prescrite et l'expérience vécue est source de malentendu, qui n'est pas levé en raison du manque de dialogue et d'interaction entre eux. Les décisions administratives sont reçues avec résignation. D'autre part, l'exclusion du droit aux allocations renforce les inégalités. Il

mondreclame.

Die stappen brengen de leemtes in hun profiel aan het licht. Bijgevolg zijn ze daar weinig voor te vinden.

De wens van de federale regering om werklozen te responsabiliseren, wordt ervaren als een culpabilisering. Aanhoudende werkloosheid leidt tot ontmoediging. Terwijl de werkzoekende een betere omkadering en begeleiding wenst, wordt hij door de opeenstapeling van negatieve signalementen en toenemende vereisten meegezogen in een spiraal. Begeleiding maakt plaats voor controle, in een klimaat van machteloosheid en hardheid. Actiris wordt uiteindelijk gezien als een controleorgaan.

De uitsluiting van het recht op uitkeringen veroorzaakt een drievoudig verlies: van inkomsten, van institutionele ondersteuning en van sociaal statuut (men is geen werkloze en geen werknemer). Vaak vervalt men bijna onmiddellijk in verarming, wat een gevoel van paniek teweegbrengt, behalve wanneer men over andere inkomsten beschikt of kan rekenen op hulp in zijn naaste omgeving. Men gaat van werkloze naar arme. Men was op weg naar werk, maar valt voortaan onder de openbare onderstand. Voor sommigen gaat de overgang naar het OCMW vlotter, volgens een zekere continuïteit, voor anderen is het een vernedering. Er wordt dus vastgesteld dat niet alle uitgesloten personen in januari 2015 zijn gaan aankloppen bij het OCMW: het gaat eerder om een verspreiding en een vermindering.

De uitgesloten persoon moet zich schikken naar een gedegradeerde levenswijze, die bestaat uit rantsoenering, "gleaning" (voedseljutten), soberheid en samenhuizen. De hele familie is slachtoffer en de betrokkenen wordt vaak afhankelijk van zijn partner. De schokgolf treft dus andere personen dan de uitgeslotenen.

De auteurs van de studie hebben vastgesteld dat de uitsluiting van het recht op werkloosheidsuitkeringen mensen verder van de arbeidsmarkt verwijdt, in tegenstelling tot het beoogde doel, hen activeren. Zij stelt hen op de proef en stelt hun identiteit ter discussie. Tegenover de opeenstapeling van obstakels, is de weg naar werk niet meer aangegeven en lijkt hij langer dan ooit. Het is niet iedereen gegeven om zichzelf in de toekomst te zien en realistische werkpijzen te bewandelen. Velen beperken zich tot abstracte plannen, zonder persoonlijke ervaringen als grondslag. Sommige maken irrationele plannen, wegens het falen van hun eerdere meer realistische pogingen. Hoe het ook zij, die plannen zijn ver verwijderd van vast werk en gebaseerd op een job die als toegankelijk wordt beschouwd. Het herstel hangt over het algemeen af van de sociale en familielerelaties van de uitgeslotene. Die relationele hulp, die er in hoofdzaak toe strekt om de denkoefening en de plannen van de uitgeslotene te begeleiden, is ongelijk verdeeld, naargelang het geval. Het is een bijkomende bron van ongelijkheid.

Ten slotte gaat de heer Zune in op een problematische verhouding tussen de werklozen en de instellingen voor werkgelegenheid. De kloof tussen de voorgescreven norm en de ervaring is een bron van misverstanden, die niet wordt weggenomen wegens het gebrek aan dialoog en interactie tussen hen. De administratieve beslissingen worden met berusting ontvangen. Bovendien vergroot de uitsluiting van

s'agit donc d'accroître l'accompagnement des chômeurs, pour réduire la distance vis-à-vis des autorités ainsi que le caractère impersonnel des contacts. Le comportement de recherche d'un emploi doit être apprécié autrement.

II. Échange de vues

M. Eric Bott relève que les auteurs de l'étude préconisent un renforcement de l'accompagnement des chômeurs. A ce titre, il faut rappeler le premier objectif inscrit dans le contrat de gestion d'Actiris : il faut garantir un accompagnement de qualité à chaque chercheur d'emploi, avec l'aide des partenaires d'Actiris. Dès l'inscription, un accompagnement intensif est assuré à l'appui du projet professionnel afin d'aboutir à une proposition endéans les 12 mois de l'inscription: un emploi, un stage, une validation de compétence, une formation ou la reprise d'études. Un accompagnement adapté est accordé au chômeur de longue durée, à celui qui s'inscrit de nouveau ou à celui dont un problème spécifique entrave l'insertion.

L'orateur se félicite que le gouvernement régional ait pris l'initiative de commander cette étude, palliant de la sorte les carences du gouvernement fédéral, dont c'eût été le rôle.

Le dispositif de l'article 60 de la loi sur les CPAS est une voie de mise à l'emploi. Est-il utilisé à sa juste mesure dans toutes les communes bruxelloises ? De même, la médiation de dettes de l'usager du CPAS est une autre piste qu'il faut explorer. Enfin, M. Bott demande si les auteurs de l'étude ont connaissance du nombre total de personnes radiées dans notre Région.

M. Stefan Cornelis ajoute qu'il aimeraient connaître la répartition de ces personnes selon les communes et selon les motifs de radiation. Comment les auteurs ont-ils pu interviewer des personnes étant sorties des statistiques ? Ce travail d'accrochage, qui s'appuie sur un climat de confiance patiemment tissé, relève en principe des CPAS. Il faut veiller à ce que ces personnes, souvent rebutées par les rapports avec l'administration, franchissent la porte du CPAS.

De son côté, Actiris doit attirer l'attention du demandeur d'emploi sur le fait qu'il dispose d'un délai de trois ans pour décrocher un emploi. Il faut rappeler que l'objectif n'est pas de maintenir au chômage mais d'activer, de placer sur le marché de l'emploi. A une époque où l'économie tourne à plein régime et où les offres d'emploi n'ont plus été aussi nombreuses depuis longtemps, beaucoup de chômeurs peinent encore à trouver un emploi. Les déficiences de notre enseignement en sont la cause principale, même s'il est vrai que l'accompagnement par Actiris reste perfectible. L'intervenant partage l'avis de M. Bott au sujet des bienfaits de l'article 60 de la loi sur les CPAS.

M. Bruno De Lille ne peut qu'abonder dans le sens de M. Zune. Beaucoup de chômeurs sont tellement désemparés

het recht op uitkeringen de ongelijkheid. Het is dus zaak de begeleiding van werklozen te vergroten, om de afstand ten opzichte van de autoriteiten, alsook het onpersoonlijke karakter van de contacten, te verkleinen. Het zoekgedrag naar werk moet anders worden beoordeeld.

II. Gedachtewisseling

De heer Eric Bott merkt op dat de auteurs de la studie aanbevelen om de begeleiding van werklozen te versterken. In dat opzicht moet worden herinnerd aan de eerste doelstelling in het beheerscontract van Actiris: een kwaliteitsvolle begeleiding garanderen aan elke werkzoekende, met de hulp van de partners van Actiris. Vanaf de inschrijving, wordt voor een intensieve begeleiding gezorgd, met behulp van het beroepstraject, om tot een voorstel te komen binnen de twaalf maanden na inschrijving: een baan, een stage, een validering van vaardigheden, een opleiding of een hervatting van studies. Er wordt een aangepaste begeleiding voorzien voor langdurig werklozen, mensen die zich opnieuw inschrijven of mensen met een specifiek probleem dat de inschakeling in de weg staat.

Het verheugt de spreker dat de gewestregering het initiatief heeft genomen om die studie te bestellen, en op die manier de tekortkomingen wegwerkt van de federale regering, wier taak dat was.

De bepaling van artikel 60 van de OCMW-wet is een weg naar tewerkstelling. Wordt daar voldoende gebruik van gemaakt in alle Brusselse gemeenten? Ook schuldbemiddeling voor OCMW-gerechtigden is een piste die verkend moet worden. Ten slotte vraagt de heer Bott of de auteurs van de studie weten hoeveel personen er in totaal in ons Gewest geschrapt werden.

De heer Stefan Cornelis voegt eraan toe dat hij de verdeling van die personen volgens gemeente en volgens reden van schrapping zou willen kennen. Hoe hebben de auteurs mensen kunnen interviewen die uit de statistieken zijn verdwenen? Contact krijgen met die mensen, op basis van een geduldig opgebouwd klimaat van vertrouwen, is in principe het werk van de OCMW's. Er moet voor worden gezorgd dat die personen, die vaak worden afgeschrikt door de relaties met de administratie, het OCMW binnenstappen.

Actiris moet van zijn kant de werkzoekenden erop attent maken dat zij over een termijn van drie jaar beschikken om werk te vinden. Er moet aan worden herinnerd dat de doelstelling niet is om mensen werkloos te houden, maar om ze te activeren, ze op de arbeidsmarkt te brengen. In een periode waarin de economie op volle kracht draait en er sinds lang niet meer zoveel werkaanbiedingen waren, hebben veel werklozen nog moeite om een baan te vinden. De hoofdoorzaak daarvan zijn de tekortkomingen van ons onderwijs, hoewel de begeleiding van Actiris natuurlijk ook voor verbetering vatbaar blijft. De spreker deelt de mening van de heer Bott over de baten van artikel 60 van de OCMW-wet.

De heer Bruno De Lille is het roerend eens met de heer Zune. Veel werklozen zijn zo ontrederd dat zij niet meer het

qu'ils ne voient plus l'intérêt de répondre aux convocations d'Actiris. Ils veulent trouver un emploi mais ne savent pas comment y parvenir. Le soutien qu'ils reçoivent des autorités s'avère insuffisant. Les auteurs ont-ils rencontré des personnes refusant de chercher un emploi ?

L'un des motifs de l'exclusion est la sanction d'un comportement négatif du chômeur, c'est-à-dire le refus de saisir des instruments fournis par Actiris. Le but du gouvernement fédéral est que ces personnes aux abois décuplent leurs efforts pour trouver des moyens de subsistance. Ce but est-il atteint en réalité ? Quelle proportion des personnes exclues trouve-t-elle un emploi à brève échéance ?

Un autre motif d'exclusion est que le chômage serait inadapté à certaines personnes, notamment pour des raisons psychiatriques ou à cause d'assuétudes, qui devraient de la sorte être orientées vers le CPAS. Est-ce vraiment une planche de salut pour ces personnes-là ? Là encore, le but recherché est-il atteint ?

Mme Magali Plovie apprécie l'analyse étayée de l'étude. Au-delà des statistiques, les effets individuels de cette mesure ont été décrits. Les effets pervers des exigences de preuves formelles de recherche d'un emploi ont-ils été observés dans les deux types d'exclusion (fin de droit aux allocations d'insertion et mise en disponibilité) ? Comment les éviter ? La radiation du chômage poursuit un but de responsabilisation, mais il faut bien admettre qu'elle pénalise ceux qui sont déjà à la dérive. Elle accentue donc les inégalités.

La perte des allocations de chômage a des effets sur toute la famille, surtout à l'égard des femmes. Le CPAS apparaît comme un dernier recours. Il faut donc veiller à y préserver un large accès. Outre ces conséquences financières, cette mesure dégrade l'image sociale de l'intéressé. On peut y voir une forme de mort sociale. Les auteurs de l'étude ont-ils des recommandations pour réintégrer dans les statistiques administratives les personnes qui en sont sorties ?

M. Bott avait souligné les avantages de la médiation de dettes. Mme Plovie est plus réservée à ce sujet, car cette méthode oblige à renoncer à la satisfaction de certains besoins. Il faut y recourir en dernière extrémité. Enfin, s'il est vrai que de nombreuses offres d'emploi restent vacantes, il faut ajouter que la discrimination et les conditions de travail empêchent que certains emplois trouvent preneur.

M. Hamza Fassi-Fihri demande si les mesures d'exclusion ont permis de baisser les chiffres du chômage, au-delà des effets de la reprise économique. L'étude a cité environ 3000 cas d'exclusion en 2015, à l'issue de trois ans d'allocations d'insertion, puis une centaine de cas par mois depuis lors.

Outre ces données, l'étude met en lumière la violence de la bureaucratie. Les règles sont appliquées de façon rigide, sans prendre en considération des facteurs humains. Dès lors,

nut inzien van te antwoorden op de uitnodigingen van Actiris. Zij willen werk vinden, maar weten niet hoe ze dat moeten klaarspelen. De steun die zij van de overheid krijgen blijkt ontoereikend. Hebben de auteurs mensen ontmoet die weigerden werk te zoeken?

Een van de redenen voor de uitsluiting is het negatief gedrag van de werkloze, dat wil zeggen de weigering om gebruik te maken van de instrumenten die Actiris hem biedt. Het doel van de federale regering is dat die mensen ten einde raad hun inspanningen vertenvoudigen om bestaansmiddelen te vinden. Wordt dat doel in de realiteit bereikt? Hoeveel van de uitgesloten personen vinden werk op korte termijn?

Een andere reden voor de uitsluiting is dat de werkloosheid geen zin heeft voor bepaalde personen, met name om psychiatrische redenen of wegens verslavingen, die op die manier in de richting van het OCMW zouden worden geleid. Is dat werkelijk een reddingsboei voor die mensen? Wordt ook hier het doel bereikt?

Mevrouw Magali Plovie stelt de onderbouwde analyse van de studie op prijs. Naast de statistieken worden ook de individuele effecten van die maatregel beschreven. Werden de ongewenste effecten van de verplichting om bewijsstukken te leveren van de zoektocht naar werk onderzocht voor de twee types van uitsluiting (einde van het recht op inschakelingsuitkeringen en terbeschikkingstelling)? Hoe kunnen die worden voorkomen? De schrapping van de werkloosheid streeft een responsibiliseringsdoelstelling na, maar er moet worden toegegeven dat zij de mensen strafft die reeds vastgelopen zijn. Zij vergroot dus de ongelijkheid.

Het verlies van de werkloosheidsuitkering heeft gevolgen voor de hele familie, vooral voor vrouwen. Het OCMW duikt dan op als laatste redmiddel. Daarvoor moet dus een ruime toegang worden gevrijwaard. Behalve de financiële gevolgen, beschadigt de maatregel ook het sociale imago van de betrokkenen. Het kan worden beschouwd als een soort van sociale moord. Hebben de auteurs van de studie aanbevelingen om de personen die uit de administratieve statistieken zijn verdwenen, daar terug in op te nemen?

De heer Bott had de voordelen van schuldbemiddeling benadrukt. Mevrouw Plovie staat daar terughoudender tegenover, want die methode verplicht mensen om de voorziening in een aantal behoeften op te geven. Het mag pas in het uiterste geval gebruikt worden. Ten slotte zijn er weliswaar veel openstaande vacatures, maar daar moet aan worden toegevoegd dat sommige banen door discriminatie en werkomstandigheden niet ingevuld geraken.

De heer Hamza Fassi-Fihri vraagt of de uitsluitingsmaatregelen de werkloosheidscijfers hebben kunnen doen dalen, naast de effecten van de economische heropleving. De studie vermeldt ongeveer 3.000 gevallen van uitsluiting in 2015, na drie jaar inschakelingsuitkeringen, en sindsdien een honderdtal gevallen per maand.

Naast die gegevens brengt de studie de hardheid van de bureaucratie onder de aandacht. De regels worden strikt toegepast, zonder menselijke factoren in aanmerking te

l'on se met en quête de preuves de recherche d'emploi plutôt que d'un emploi en tant que tel. Comment assouplir l'action de l'administration ?

L'étude montre bien les retombées inattendues d'une décision d'exclusion du droit aux allocations de chômage. Celle-ci emporte une exclusion des aides à l'emploi ou à la formation professionnelle, des mesures d'insertion socio-professionnelle, ce qui devrait nous conduire à élargir l'accès à ces aides, tout comme l'accès aux agences locales pour l'emploi (ALE), dont la mission d'insertion socio-professionnelle est complémentaire à celle des CPAS. De même, l'écoulement du délai de 3 ans pour prétendre aux allocations d'insertion devrait être suspendu durant les périodes de formation, qui font pourtant partie du processus de recherche active d'emploi.

Actiris devra repenser la mise en œuvre de la politique d'activation, grâce aux enseignements de cette étude. M. Zune a-t-il eu des échanges avec Actiris à ce sujet ? Enfin, M. Fassi-Fihri demande si certaines personnes interrogées ont évoqué un accompagnement par une mission locale pour l'emploi ou par d'autres structures associatives.

Mme Hannelore Goeman souhaite entendre M. Zune à propos du rôle que doit jouer un service public chargé de l'emploi. Que faire pour remotiver les personnes exclues et les inciter à rester inscrites auprès d'Actiris ? D'autre part, M. Zune a affirmé que beaucoup de personnes radiées ne s'attendaient pas à cette sanction, n'ayant pas la moindre connaissance de la réglementation. N'est-ce pourtant pas là le rôle de conseiller d'Actiris ?

Mme Jacqueline Rousseaux est restée sur sa faim après avoir entendu M. Zune. Quel est l'intérêt de réaliser une étude d'ampleur pour apprendre qu'être contraint de s'inscrire au CPAS est dégradant et réduit le train de vie ? Si certaines personnes tombent réellement des nues en apprenant qu'elles ont perdu leur droit aux allocations de chômage, que penser du travail d'Actiris ? Sur les 55 personnes interrogées, les 17 qui avaient un diplôme universitaire ont-elles aussi été prises au dépourvu ?

Plusieurs personnes interrogées percevaient des allocations de chômage depuis plus de 10 ans. Trouvaient-elles cela légitime ? Cet élément n'est pas assez souligné dans l'étude, de même que l'idée trop répandue que tout travail n'est pas convenable. Il s'agit d'être plus souple dans la reconnaissance du travail, quel qu'il soit, et dans l'ouverture au droit à la protection sociale par le travail. Le mécanisme du « travail à points » est sans doute une piste à envisager à cet égard.

Les conclusions de l'étude auraient dû être affinées, avec des recommandations plus précises aux institutions régionales. M. Zune n'a pas eu un mot pour le dispositif de l'article 60 de la loi sur les CPAS : estime-t-il que cet instrument donne satisfaction ?

nemen. Bijgevolg begint men aan een zoektocht naar bewijzen van het zoeken naar werk in de plaats van naar een job als zodanig. Hoe kan het optreden van de administratie worden versoepeld?

De studie illustreert goed de onverwachte gevolgen van een beslissing van uitsluiting van het recht op werkloosheidssuitkeringen. Die brengt een uitsluiting met zich mee van de steunmaatregelen voor tewerkstelling of beroepsopleiding, alsook van de socio-professionele inschakelingsmaatregelen. Dat zou ons ertoe moeten brengen om de toegang tot die hulp te verruimen, net als de toegang tot de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's), wier taak van socio-professionele inschakeling complementair is met die van de OCMW's. Evenzo zou het verstrijken van de termijn van drie jaar om aanspraak te maken op de inschakelingsuitkeringen moeten worden onderbroken tijdens de opleidingsperiodes, die toch deel uitmaken van het proces van actief naar werk zoeken.

Actiris zal de uitvoering van het activeringsbeleid moeten herzien, dankzij de lessen die uit de studie kunnen worden getrokken. Heeft de heer Zune uitwisselingen gehad met Actiris daarover ? Ten slotte vraagt de heer Fassi-Fihri of sommige ondervraagde personen het hebben gehad over een begeleiding door een lokale werkinkel of door andere associatieve structuren.

Mevrouw Hannelore Goeman wenst de heer Zune te horen over de rol die een openbare dienst voor werkgelegenheid moet spelen. Hoe kunnen de uitgesloten personen opnieuw worden gemotiveerd en aangezet om ingeschreven te blijven bij Actiris ? Anderzijds heeft de heer Zune gezegd dat veel geschrapté personen die sanctie niet hadden verwacht, omdat ze geen enkele kennis hadden van de regels. Is dat echter niet de taak van de Actiris-consulent ?

Mevrouw Jacqueline Rousseaux is op haar honger blijven zitten na de uiteenzetting van de heer Zune. Wat is het nut van een uitgebreide studie om tot de conclusie te komen dat verplicht zijn om zich bij het OCMW in te schrijven vernederend is en de levensstandaard verlaagt ? Als sommige mensen werkelijk uit de lucht vallen wanneer ze vernemen dat ze hun recht op werkloosheidssuitkering hebben verloren, wat moet men dan denken van het werk van Actiris ? Werden, van de 55 ondervraagde personen, de 17 die een universitair diploma hadden ook daardoor overvalen ?

Verschillende ondervraagde personen kregen reeds meer dan 10 jaar een werkloosheidssuitkering. Vonden zij dat gerechtvaardigd ? Dat element wordt niet voldoende benadrukt in de studie, evenals het te gangbare idee dat niet elke baan geschikt is. Het gaat erom soepeler te zijn in de erkenning van werk, wat het ook moge zijn, en in de opening van het recht op sociale bescherming door werk. Het systeem van "werken met punten" is ongetwijfeld het overwegen waard in dat verband.

De conclusies van de studie hadden verfijnd moeten worden, met preciezere aanbevelingen aan de gewestelijke instellingen. De heer Zune heeft met geen woord gerept over de bepaling van artikel 60 van de OCMW-wet : is hij tevreden over dat instrument ?

Mme Marion Lemesre déplore que le gouvernement régional ait cru bon de dépenser des fonds publics pour détailler le ressenti d'une cinquantaine de personnes exclues du droit aux allocations de chômage, en dehors de ce qui relève de ses compétences. Quel est donc le coût de cette étude ?

Comme M. Fassi-Fihri l'a dit, les autorités communales et les missions locales ont un travail de pédagogie à réaliser auprès de ces personnes, qui ne comprennent souvent pas comment elles en sont arrivées là. Ces autorités ont une action aujourd'hui mieux coordonnée avec celle d'Actiris. Comme elles sont les plus proches de ces personnes très éloignées du marché de l'emploi, elles sont les mieux placées pour entreprendre une remédiation et leur conférer les prérequis nécessaires aux formations professionnelles.

A contre-courant des histoires de déchéance et de misérabilisme relayées par M. Zune, Mme Lemesre a rencontré plusieurs personnes exclues qui ont saisi cette décision comme un nouveau départ et l'occasion de se ressaisir. Elle ne peut en tout cas souscrire à l'affirmation selon laquelle l'exclusion du chômage éloigne du marché de l'emploi. M. Zune peut-il s'appuyer sur des chiffres pour soutenir cette affirmation, au-delà des 55 personnes qu'il a rencontrées ?

Le gouvernement fédéral dirigé par M. Di Rupo avait pris cette décision en 2012 pour responsabiliser les régions dans leurs nouvelles compétences en matière d'activation, mais également les allocataires, qui n'ont jamais ou presque cotisé à la sécurité sociale. Mme Lemesre tient également à préciser que celui qui perd ses droits aux allocations de chômage ne perd pas sa qualité de demandeur d'emploi et reste éligible à des aides à l'emploi, au dispositif des ACS et celui des PTP. Enfin, les allocations de chômage reposent sur un équilibre entre des droits et des devoirs : l'étude ne le souligne pas assez.

M. Hamza Fassi-Fihri conteste les propos de Mme Lemesre, qui ne correspondent pas à la réalité. Beaucoup d'exclus ne sont plus inscrits auprès d'Actiris ni auprès d'un CPAS.

Mme Zoé Genot relève que la critique principale formulée par les auteurs se rapporte à la standardisation des procédures de contrôle du comportement de recherche d'un emploi. Il s'agit là d'une confirmation de ce que Mme Genot redoutait déjà à l'époque du ministre fédéral de l'Emploi Frank Vandenbroucke (2003-2009), qui a initié une politique d'activation des chômeurs. Malgré les assurances de souplesse d'appréciation accordées alors par ce dernier, on s'aperçoit que le contrôle administratif, qui porte sur des dizaines de milliers de chômeurs, est procédurier jusqu'à l'absurde. C'est donc à bon droit que les auteurs de l'étude plaignent pour un accompagnement individualisé.

Il faut bien dire que les victimes d'une exclusion du chômage ne sont pas les fraudeurs mais ceux qui ont baissé pavillon.

Mevrouw Marion Lemesre betreurt dat de gewestregering het goed vond om overheidsmiddelen te besteden aan een uitvoerige beschrijving van de ervaring van een vijftigtal personen die uitgesloten werden van werkloosheidsuitkeringen, wat buiten haar bevoegdheden valt. Hoeveel heeft dat onderzoek wel niet gekost?

Net als de heer Fassi-Fihri al zei, hebben de gemeentebesturen en de werkwinkels een opvoedingstaak ten opzichte van die personen, die vaak niet begrijpen hoe het zover is gekomen. Thans is het werk van die besturen beter gecoördineerd met dat van Actiris. Aangezien zij het dichtst staan bij die zeer ver van de arbeidsmarkt verwijderde personen, zijn zij het best geplaatst voor remediering met het oog op het vervullen van de voorafgaande voorwaarden voor beroepsopleidingen.

In tegenstelling tot de verhalen van de heer Zune over erval en ellende, heeft mevrouw Lemesre verscheidene uitgesloten personen ontmoet die die beslissing hebben aangegrepen als een nieuw begin en een kans om zich te herpakken. Zij kan het helemaal niet eens zijn met de uitspraak dat de uitsluiting uit de werkloosheid verwijderd van de arbeidsmarkt. Kan de heer Zune zijn bewering staven aan de hand van cijfers, die verder rijken dan de 55 personen die hij ontmoet heeft?

De door de heer Di Rupo geleide federale regering had die beslissing in 2012 genomen om de Gewesten verantwoordelijk te maken voor hun nieuwe bevoegdheden inzake activering, maar tevens de uitkeringsgerechtigen, die nog nooit hebben bijgedragen aan de sociale zekerheid. Mevrouw Lemesre wenst eveneens te verduidelijken dat iemand die zijn recht op werkloosheidsuitkeringen verliest, niet zijn hoedanigheid van werkzoekende verliest en in aanmerking blijft komen voor tewerkstellingssteun, de GECO-regeling en de DSP's. Tot slot benadrukt het onderzoek niet genoeg dat de werkloosheidsuitkeringen berusten op een evenwicht tussen rechten en plichten.

De heer Hamza Fassi-Fihri betwist de uilatingen van mevrouw Lemesre, die niet overeenkomen met de werkelijkheid. Vele uitgesloten personen zijn niet langer ingeschreven bij Actiris of bij een OCMW.

Mevrouw Zoé Genot merkt op dat de voornaamste kritiek van de onderzoekers de standaardisering van de procedures voor controle op het zoekgedrag naar werk betreft. Dat is een bevestiging van wat mevrouw Genot al vreesde toen Frank Vandenbroucke federaal minister van Tewerkstelling was (2003-2009), en een beleid tot activering van de werklozen startte. Ondanks de door hem verzekerde beoordelingssoepelheid, merkt men dat de administratieve controle op tienduizenden werklozen leidt tot absurde procedures. De onderzoekers pleiten dus terecht voor geïndividualiseerde begeleiding.

Het moet wel gezegd worden dat de slachtoffers van dergelijke uitsluiting niet de fraudeurs zijn, maar wel degenen die de strijd hebben opgegeven.

Mme Genot demande s'il y avait des handicapés parmi les 55 personnes interrogées. Ces personnes-là sont particulièrement vulnérables face à la standardisation des procédures. D'autre part, les auteurs ont-ils relevé si les exclus sont généralement encore affiliés à une mutuelle ? Il y va de leur état de santé. Enfin, les auteurs ont-ils évalué le coût de la recherche d'un emploi, sachant qu'il faut produire d'innombrables preuves en version papier, le simple envoi de courriels n'étant pas pris en compte ?

Mme Catherine Moureaux rappelle que c'est le Parlement qui avait demandé au gouvernement de diligenter une étude sur ce sujet, qui avait d'ailleurs déjà été abordé partiellement par l'Observatoire de la Santé et du Social. Il faut souligner aussi que la méthode suivie par l'étude, les entretiens approfondis, ne permet pas de dégager des statistiques, mais qu'elle apporte d'autres enseignements, issus de témoignages variés, entre autres sur les effets psychologiques de cette mesure. On peut se réjouir qu'Actiris et le gouvernement s'appuieront sur cette étude dans leur action.

L'étude a bien mis en lumière la spécificité du travail précaire auquel les personnes exclues sont généralement astreintes. Ce type de travail se fonde sur la mise à l'emploi par le parrainage, qui ne peut servir de preuve de recherche lors des procédures de contrôle. C'est l'une des failles de la politique d'activation, qui doit absolument être corrigée.

Les mesures de radiation, que certains justifient par une volonté de responsabilisation, s'apparentent plutôt à une stigmatisation et à un échec collectif, dont les personnes exclues portent les stigmates individuels. Il importe aujourd'hui de reprendre ces personnes par la main mais aussi de prévenir les risques d'exclusion. Notre enseignement devrait en effet être amélioré, comme le disait M. Cornelis. D'autre part, M. Zune pourrait-il être plus disert sur son hypothèse selon laquelle les mesures d'exclusion accentueraient l'éloignement du marché de l'emploi ?

Mme Moureaux se dit également effarée par la défiance que ces mesures engendrent à l'égard des institutions publiques. Cette perte de confiance est un facteur de délitement de la cohésion sociale. Par ailleurs, M. Zune ne s'est pas étendu sur le travail au noir ; les mesures de radiation ont-elles pour conséquence de renforcer ce phénomène délétère ?

Le gouvernement fédéral a-t-il sollicité une rencontre des auteurs de l'étude suite à la publication de celle-ci ? Enfin, les auteurs entretiennent-ils encore des relations avec les personnes entendues, qui furent si difficiles à approcher ?

M. Marc Zune précise d'emblée que les auteurs ont procédé à 48 entretiens complets, outre 7 autres qui se sont avérés difficilement exploitables, notamment pour des raisons de difficultés d'expression. Ces derniers n'ont donc pu entrer en considération. Par ailleurs, les auteurs ont rencontré quelques jeunes qui se sont vu refuser l'accès aux allocations de chômage. Ils ont finalement écarté ces témoignages, étant

Mevrouw Genot vraagt of er personen met een handicap waren bij de 55 ondervraagde personen. Die laatsten zijn bijzonder kwetsbaar voor de standaardisatie van de procedures. Anderzijds, hebben de onderzoekers bekeken of de uitgesloten personen doorgaans nog aangesloten zijn bij een ziekenfonds? Hun gezondheidstoestand staat op het spel. En tot slot, hebben de onderzoekers de kostprijs geraamd van het zoeken naar werk, wetend dat talloze bewijzen op papier moeten verzameld worden, aangezien gewone e-mails niet in aanmerking worden genomen.

Mevrouw Catherine Moureaux wijst erop dat het Parlement de regering gevraagd had om een onderzoek ter zake, dat trouwens al gedeeltelijk was gestart door het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn. Tevens moet benadrukt worden dat de in het onderzoek gevolgde methode, te weten grondige gesprekken, niet de mogelijkheid biedt te komen tot statistieken, maar dat ze andere inlichtingen verschafft, die afkomstig zijn uit verscheiden getuigenissen, onder andere over de psychologische gevolgen van de maatregel. Men kan zich erover verheugen dat Actiris en de regering zich op dit onderzoek zullen baseren voor hun actie.

Het onderzoek heeft wel goed belicht hoe specifiek het precaire werk is waartoe de uitgesloten personen doorgaans verplicht worden. Dat soort werk is gebaseerd op het tewerkstellen door peterschap, dat tijdens controleprocedures niet als bewijs kan dienen voor het zoeken. Dat is een van de tekortkomingen van het activeringsbeleid, waaraan absoluut iets moet gedaan worden.

De schrappingsmaatregelen, die sommigen verantwoorden door een wens tot responsabilisering, hebben meer weg van stigmatisering en collectieve mislukking, waarbij de uitgesloten en een individueel stigma dragen. Thans is het belangrijk die personen opnieuw bij de hand te nemen, maar ook de risico's op uitsluiting te voorkomen. Ons onderwijs moet inderdaad verbeterd worden, zoals de heer Cornelis zei. Zou de heer Zune trouwens meer kunnen zeggen over zijn hypothese dat de uitsluitingsmaatregelen de afstand tot de arbeidsmarkt zouden vergroten?

Mevrouw Moureaux zegt tevens ontsteld te zijn door het wantrouwen voor de overheidsinstellingen dat de maatregelen wekken. Dat verlies van vertrouwen is een factor die de sociale cohesie ontwricht. Bovendien heeft de heer Zune niet uitgeweid over het zwartwerk; leiden de schrappingsmaatregelen tot een versterking van dit schadelijk verschijnsel ?

Heeft de federale regering een ontmoeting gevraagd met de auteurs van het onderzoek naar aanleiding van de publicatie ervan ? Hebben de onderzoekers tot slot nog contact met de gehoorde personen, die zo moeilijk te benaderen waren ?

De heer Marc Zune verduidelijkt meteen dat auteurs 48 volledige gesprekken gevoerd hebben, naast 7 andere die moeilijk bruikbaar bleken te zijn, met name wegens moeilijkheden om zich te uiten. Die laatste konden dus niet in aanmerking genomen worden. Daarnaast hebben de onderzoekers enkele jongeren ontmoet die geen werkloosheidsuitkering gekregen hadden. Uiteindelijk

donné qu'ils n'étaient pas pleinement comparables aux cas des exclus du chômage. A défaut de base de données, il a fallu un an pour trouver une cinquantaine de personnes prêtes à témoigner, réparties dans l'ensemble de la Région, après avoir distribué 2000 dépliants dans les CPAS, les « Restos du Cœur » et dans une quarantaine d'associations, afin d'obtenir l'échantillon le plus diversifié possible. Les auteurs se sont efforcés de contacter des personnes en retrait, qui ne s'expriment qu'avec réticence.

Puisque l'échantillon de témoignages est somme toute limité, les auteurs font preuve de prudence à l'heure de tirer des conclusions. Il en va ainsi du dispositif de l'article 60 de la loi sur les CPAS. Les personnes entendues ont affirmé qu'elles percevaient cette mesure comme un moyen important de renouer avec l'emploi et d'espérer retrouver le droit aux allocations de chômage. Cependant, elles ajoutaient que cet emploi ne correspondait pas vraiment avec leurs aspirations professionnelles et qu'il subsistait une incertitude sur ce qui suivrait cet emploi. Ce dispositif suscite donc des avis mitigés, mais il mériterait certainement une analyse plus approfondie.

En réponse aux questions sur le travail des contrôleurs d'Actiris, M. Zune rappelle que l'étude a été réalisée à la demande de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi, afin de déterminer la position à adopter face aux exclusions du chômage, à l'heure d'exercer la compétence nouvellement transférée aux régions en matière de contrôle de la disponibilité. Les auteurs de l'étude ont voulu inciter Actiris à la vigilance, étant donné qu'ils ont observé que le processus d'exclusion débute dès la première sanction prononcée. Le chômeur se sent alors pris dans un engrenage, une contractualisation non négociée. Quand une deuxième sanction est prononcée, avec une suspension des allocations durant trois mois, le chômeur ne parvient généralement pas à se relever. Cette perte de revenus fragilise, alors qu'il faut accentuer sa recherche d'emploi après ce second avertissement. Cette impression de cercle vicieux, d'issue irrémédiable, peut expliquer pourquoi beaucoup ne parviennent pas à envoyer trois CV par semaine, ce qui paraît de prime abord une faible exigence.

Mme Lemesre a affirmé que les exclus du chômage peuvent continuer à être inscrits comme demandeurs d'emploi. Ceux qui émergent au CPAS sont en effet obligés de procéder à cette inscription, ce que la plupart d'entre eux vivent comme une contrainte. L'affirmation de Mme Lemesre est exacte : les personnes exclues conservent la faculté de s'inscrire comme demandeur d'emploi libre, sans percevoir d'allocation. Néanmoins, peu font cette démarche, étant donné qu'ils font rarement la distinction entre l'ONEM, qui les a exclus du droit aux allocations, et Actiris, qui peut les accompagner comme demandeur d'emploi. De surcroît, d'après les personnes interrogées, ils seraient considérés comme non prioritaires par les conseillers d'Actiris. Ils ont donc l'impression d'être laissés à leur sort et de devoir se débrouiller, alors qu'ils attendent d'être pris en main.

Il serait bon de procéder à du « placement » et pas

hebben zij die getuigenissen verwijderd, omdat zij niet volledig vergelijkbaar waren met die van de personen die uitgesloten werden van de werkloosheid. Bij gebrek aan een databank was een jaar nodig om een vijftigtal over het gehele Gewest verspreide personen te vinden die bereid waren te getuigen, na het uitdelen van 2.000 folders in de OCMW's, de "Restos du Coeur" en in een veertigtal verenigingen, om een zo divers mogelijke proefgroep te bekomen. De auteurs hebben een inspanning gedaan om teruggetrokken personen te contacteren, die zich slechts aarzelend uiten.

Aangezien de groep getuigenissen uiteindelijk beperkt is, tonen de onderzoekers zich voorzichtig bij de conclusies. Dat geldt bijvoorbeeld inzake de regeling waarin artikel 60 van de OCMW-wet voorziet. De gehoorde personen hebben bevestigd dat zij die maatregel zagen als een belangrijk middel om terug werk te vinden en dat zij hopen het recht op werkloosheidsuitkeringen terug te krijgen. Zij voegden daaraan echter toe dat dit werk niet echt voldeed aan hun professionele verwachtingen en dat het onzeker bleef wat daarop zou volgen. Kennelijk geeft de regeling dus aanleiding tot gemengde meningen, maar zij zou zeker een grondigere analyse verdien.

Als antwoord op de vragen over het werk van de controleurs van Actiris, wijst de heer Zune op het feit dat het onderzoek uitgevoerd werd op verzoek van het Brussels Observatorium voor Tewerkstelling, teneinde het standpunt te bepalen dat moet worden ingenomen over de uitsluitingen van de werkloosheid, voor het uitoefenen van de onlangs naar de Gewesten overgehevelde bevoegdheid inzake controle op de beschikbaarheid. De auteurs van het onderzoek hebben Actiris willen aansporen tot waakzaamheid, aangezien zij gemerkt hebben dat het uitsluitingsproces start vanaf de eerste uitgesproken sanctie. De werkloze voelt zich dan meegesleurd in een niet onderhandeld contract. Wanneer een tweede sanctie uitgesproken wordt, met een schorsing van de uitkering voor drie maanden, slaagt de werkloze er doorgaans niet in terug recht te krabbelen. Dat inkomensverlies maakt mensen kwetsbaar, terwijl zij nog meer moeten gaan zoeken naar werk na die tweede waarschuwing. Die indruk van een vicieuze cirkel zonder enige uitweg kan verklaren waarom velen er niet in slagen drie cv's per week te sturen, wat op zich een kleine verplichting lijkt.

Mevrouw Lemesre heeft gezegd dat de van werkloosheid uitgesloten personen ingeschreven kunnen blijven als werkzoekende. Degenen die steun genieten van het OCMW zijn inderdaad verplicht over te gaan tot die inschrijving, wat de meesten van hen ervaren als een verplichting. Wat mevrouw Lemesre zegt is juist: de uitgesloten personen behouden de mogelijkheid om zich in te schrijven als vrije werkzoekenden, zonder een uitkering te ontvangen. Weinigen doen dat echter, aangezien zij zelden het onderscheid maken tussen de RVA, die hen heeft uitgesloten van het recht op uitkeringen, en Actiris, dat hen kan begeleiden als werkzoekende. Volgens de ondervraagde personen zouden zij bovendien beschouwd worden als niet prioritair door de adviseurs van Actiris. Zij hebben dus de indruk dat ze aan hun lot overgelaten worden en zich moeten reden, terwijl zij bijstand verwachten.

Het zou goed te zijn over te gaan tot "plaatsing", en niet

seulement à de l'« activation ». Les auteurs de l'étude ont d'ailleurs recommandé à Actiris de se doter de conseillers spécialisés à ce type de public, pour mieux comprendre leurs cheminement et leurs attentes.

L'activation par la sanction s'appuie sur le postulat que la perception d'allocations décourage la recherche d'un emploi et que la sanction doit servir d'aiguillon. Ce modèle, qui vise à grossir le nombre de retours à l'emploi, est mis en œuvre ou est préparé dans plusieurs pays d'Europe. La Belgique, qui prévoit une exclusion pure et simple, et non pas une suspension des droits, s'est doté d'un régime particulièrement dur par rapport à ses voisins européens.

En dépit des différences entre ces régimes de sanction, il semble que la sanction pousse en général le demandeur d'emploi à s'insérer plus rapidement dans le marché de l'emploi, mais dans des emplois dégradés. L'étude présentée ne porte cependant pas sur les personnes ayant retrouvé un emploi, mais sur celles qui, au contraire, ont persisté dans le chômage, sans plus percevoir d'allocation. Certes, ces personnes ne représentent qu'une faible proportion des chômeurs. Il s'agissait néanmoins de préciser pourquoi, au-delà des modèles économiques, ces personnes, qui cherchent du travail et qui sont aptes à travailler, n'y parviennent pas, du moins pas durablement. Pourquoi l'effet incitatif de la sanction n'a-t-il pas eu les conséquences escomptées ?

Certains commissaires s'étonnaient de l'effet de surprise dénoncé par des victimes de l'exclusion. Comme Mme Genot l'indiquait, plusieurs personnes interrogées ont affirmé qu'elles se pensaient prémunies contre ce couperet, en raison de leurs situation personnelle difficile, ayant par exemple accumulé les emplois à temps partiel ou étant une famille monoparentale.

M. Zune confie que tous n'ont pas été pris au dépourvu mais que ceux qui l'ont été avancent deux explications : d'une part, la confusion qui a entouré l'entrée en vigueur de ce dispositif en janvier 2015, et d'autre part, la réticence des contrôleurs de l'ONEM à annoncer de vive voix une décision de sanction. Pour éviter de telles situations pénibles, ces agents préfèrent la voie impersonnelle du courrier.

C'est pourquoi les auteurs de l'étude ont également recommandé à Actiris d'entretenir un dialogue avec les usagers et d'exprimer clairement les risques de sanction. Plus largement, les missions d'un contrôleur sont difficiles, certes, face une réglementation complexe et changeante, mais elles ne peuvent être exécutées de façon strictement quantitative. Certes, ce type d'approche évite à l'agent d'exercer un pouvoir d'appréciation en fonction des cas. On peut même y voir une forme de justice sociale étant donné que chacun est traité de manière strictement égale. Cependant, cette approche peut avoir des effets désastreux. M. Zune concède que l'agent qui s'applique à apprécier individuellement les cas qui encourent une sanction entreprend un travail délicat, ce qui explique que ces fonctions administratives sont rarement occupées longtemps par les mêmes agents. Les

alleen tot "activering". De auteurs van het onderzoek hebben Actiris trouwens aanbevolen om zich te voorzien van adviseurs die gespecialiseerd zijn in dat doelpubliek, om hun traject en hun verwachtingen beter te begrijpen.

De activering via een sanctie steunt op het idee dat het ontvangen van uitkeringen mensen ontmoedigt om werk te zoeken en dat de sanctie moet dienen als aansporing. Dat model, dat beoogt meer mensen terug aan het werk te krijgen, wordt ten uitvoer gelegd of uitgewerkt in verscheidene Europese landen. België, dat voorziet in een gewone uitsluiting, en niet in de opschoring van de rechten, heeft zich uitgerust met een bijzonder hard systeem in vergelijking met de Europese buren.

Ondanks de verschillen tussen die sanctiesystemen, lijkt de sanctie de werkzoekende doorgaans aan te sporen om sneller terug op de arbeidsmarkt te geraken, maar in minder goede jobs. Het voorgestelde onderzoek gaat echter niet over de personen die terug werk hebben gevonden, maar over degenen die daarentegen in de werkloosheid blijven hangen, zonder nog uitkeringen te ontvangen. Natuurlijk gaat het hier over slechts een klein deel van de werklozen. Het was echter de bedoeling te verduidelijken waarom, buiten de economische modellen om, die personen die werk zoeken en werkgeschikt zijn geen werk vinden, of toch niet op duurzame wijze. Waarom heeft de aansporende werking van de sanctie niet de verhoopte gevolgen?

Sommige commissieleden waren verbaasd dat de slachtoffers van uitsluiting klaagden over het verassingseffect van de uitsluiting. Zoals mevrouw Genot zei, bevestigden verscheidene ondervraagde personen dat zij meenden beschermd te zijn tegen die maatregel wegens hun moeilijke persoonlijke situatie, omdat zij bijvoorbeeld verscheidene deeltijdse jobs hadden of deel uitmaakten van een enoudergezin.

De heer Zune deelt in vertrouwen mee dat niet allen onverwacht getroffen worden, maar dat degenen voor wie dat het geval was twee verklaringen opperden: enerzijds de verwarring rond de inwerkingtreding van dat systeem in januari 2015, en anderzijds, de aarzelung van de RVA-controleurs om persoonlijk een sanctiebeslissing te melden. Ter voorkoming van dergelijke moeilijke situaties, verkiezen die ambtenaren eerder een onpersoonlijke wijze, via een e-mail.

Om die reden hebben de auteurs van het onderzoek Actiris eveneens aanbevolen om een dialoog in stand te houden met de klanten en de risico's op een sanctie duidelijk te uiten. Ruimer gesproken zijn de opdrachten van een controleur zeker moeilijk, met een complexe en veranderende regelgeving, maar zij kunnen niet op louter kwantitatieve wijze uitgevoerd worden. Dergelijke benadering voorkomt uiteraard dat de ambtenaar een beoordeling moet maken naargelang het geval. Dat kan zelfs gezien worden als een vorm van sociale rechtvaardigheid, aangezien iedereen op precies dezelfde wijze wordt behandeld. Die benadering kan echter ook rampzalige gevolgen hebben. De heer Zune erkent dat de ambtenaar die zijn best doet om de gevallen die een sanctie kunnen vereisen individueel te beoordelen gevoelig werk op zich neemt, wat verklaart dat die administratieve

administrations peinent à combler ces postes et font face à un taux de rotation du personnel élevé.

M. Zune rappelle ensuite en quoi l'exclusion du droit aux allocations de chômage éloigne du marché de l'emploi. Elle prive d'abord de l'appui institutionnel. La personne exclue ne peut plus prétendre à certains avantages réservés aux chômeurs, tels qu'un tarif préférentiel dans les crèches ou des aides pour lancer sa propre entreprise. En outre, l'exclusion stigmatise et culpabilise, ce qui mine la confiance en soi. Les accompagnateurs doivent donc veiller à user de paroles réconfortantes et éviter toute discrimination. M. Zune ne croit donc pas un instant au sursaut grâce à l'exclusion. Au contraire, elle signifie une lutte pour trouver des moyens de subsistance.

Mme Rousseaux affirmait qu'il faudrait élargir la reconnaissance du travail presté pour conserver le bénéfice des allocations de chômage. Il faut en effet prouver un minimum de travail presté sur une durée déterminée pour obtenir ces allocations. Certaines personnes interrogées par les auteurs ne sont jamais parvenues à atteindre ce seuil et s'estime donc irrémédiablement écartées du droit aux allocations. Il faut dire que ce seuil est élevé, en comparaison avec les autres pays européens, et que le travail à temps plein reste la norme de comptabilisation. Il serait bon de tenir un débat en cette matière. Les auteurs recommandent également de prendre en considération plus de types d'activité, et notamment le bénévolat en association, qui sont autant de signes d'activation, dans la comptabilisation du travail presté. Faut-il aussi prendre en compte le travail au noir dans l'accompagnement du demandeur d'emploi ? Cela doit être discuté.

M. Zune n'a pas eu de contact avec le gouvernement fédéral après la publication de l'étude, mais il a été auditionné par le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, où siégeaient des représentants du gouvernement fédéral. Quant aux personnes interrogées, elles ont été invitées à une présentation de l'étude, mais les auteurs ne poursuivent plus d'entretiens avec elles. Il s'agissait bien de les écouter puis de porter leur parole, mais pas de chercher une solution à leur situation.

En conclusion, l'orateur voit dans le dispositif d'exclusion des allocations de chômage une entorse au contrat social entre l'intéressé et l'autorité publique ainsi qu'un risque pour la cohésion sociale. La confiance dans les institutions est réduite, ce qui renforce la tentation de transgresser la loi, entre autres par le biais du travail au noir.

functies zelden lange tijd worden uitgevoerd door dezelfde ambtenaren. De besturen hebben moeite om die jobs in te vullen en krijgen te maken met een hoog personeelsverloop.

Vervolgens wijst de heer Zune op de redenen waarom de uitsluiting van het recht op werkloosheidssuitkeringen mensen verder verwijdt van de arbeidsmarkt. Vooreerst krijgen zij daardoor niet langer steun van de instellingen. De uitgesloten persoon kan niet langer aanspraak maken op sommige voordelen die voorbehouden zijn voor werklozen, zoals een voorkeurtarief in de kinderdagverblijven of steun voor het starten van een eigen bedrijf. Bovendien stigmatiseert en culpabiliseert uitsluiting, wat het zelfvertrouwen ondermijnt. De begeleiders moeten dus erover waken dat zij troostende woorden spreken en elke discriminatie vermijden. De heer Zune gelooft dus geen moment in het wakker schudden dankzij een uitsluiting. Zij leidt daarentegen tot een strijd om de middelen te vinden om te overleven.

Mevrouw Rousseaux zei dat het nodig is te komen tot een ruimere erkenning van het verrichte werk om het voordeel van de werkloosheidssuitkeringen te behouden. Het is immers vereist een minimum verricht werk tijdens een bepaalde periode aan te tonen om die uitkeringen te ontvangen. Sommige door de auteurs ondervraagde personen zijn er nooit in geslaagd die drempel te bereiken en achten zich dus onherroepelijk uitgesloten van het recht op uitkeringen. Het moet gezegd worden dat die drempel hoog is in vergelijking met de andere Europese landen en dat voltijds werk de norm blijft voor de berekening. Het zou goed zijn ter zake een debat te houden. De auteurs bevelen eveneens aan meer soorten activiteiten in aanmerking te nemen, met name vrijwilligerswerk bij een vereniging, tekens van activering, bij de berekening van het verrichte werk. Moet ook rekening gehouden worden met zwartwerk bij de begeleiding van de werkzoekende? Dat moet besproken worden.

De heer Zune heeft geen contact gehad met de federale regering na de publicatie van het onderzoek, maar werd gehoord door de interfederale dienst voor de strijd tegen armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting, waarin vertegenwoordigers van de federale regering zetelen. De ondervraagde personen werden uitgenodigd op een presentatie van het onderzoek, maar de auteurs hebben geen gesprekken meer met hen. Het ging er wel om naar hen te luisteren en hun woorden over te brengen, maar niet om een oplossing te zoeken voor hun situatie.

Tot besluit ziet de spreker in het systeem van de uitsluiting van werkloosheidssuitkeringen een schending van het sociaal contract tussen de betrokkenen en de overheid, en een risico voor de sociale cohesie. Het vertrouwen in de instellingen wordt kleiner, wat de verleiding om de wet te overtreden verhoogt, onder andere door zwartwerk.

– *La commission décide de clore l'échange de vue et de publier un rapport.*

– *Confiance est faite à la rapporteuse pour la rédaction du rapport.*

La Rapporteuse

Catherine MOUREAUX

Le Président

Bernard CLERFAYT

– *De commissie beslist om de gedachtewisseling te sluiten en een verslag te publiceren.*

– *Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.*

De Rapporteur

Catherine MOUREAUX

De Voorzitter

Bernard CLERFAYT