



## Synthèse de l'étude « Les expériences de l'exclusion du chômage »

Didier Demazière (CNRS, Sciences Po Paris), Elise Ugeux (UCL), Marc Zune (UCL) – 23 avril 2017

Que sont devenues les personnes exclues du bénéfice des allocations de chômage à Bruxelles en 2015? L'étude réalisée pour l'Observatoire bruxellois de l'emploi d'Actiris a abordé cette question en se centrant sur le vécu de l'exclusion et le devenir des personnes concernées. Il s'agit de la première enquête universitaire sur ce sujet.

Les exclusions considérées dans cette recherche concernent deux procédures :

- > les **fins de droits aux allocations d'insertion (FIDAI), désormais limitées à 3 ans** depuis janvier 2012, ce qui a produit une vague de fins de droits en janvier 2015;
- > les exclusions du chômage suite aux **évaluations négatives du comportement de recherche d'emploi (procédure DISPO Classique)**.

**55 entretiens** ont été réalisés avec des personnes dont les caractéristiques se rapprochent de la population de référence. L'échantillon couvre la très grande variété de profils de cette population.

Les enquêtés ont répondu à un appel à témoignage, diffusé via des associations locales, des organismes d'aide sociale, les réseaux sociaux, ainsi qu'à une enquête par questionnaire les invitant à un entretien en face-à-face. Les entretiens se sont déroulés au domicile ou dans des lieux publics ou associatifs, suivant des modalités choisies par les répondants. Tous les entretiens ont été retranscrits pour analyse et anonymisés. Les informations qui auraient pu permettre, par recoupement, l'identification ont été supprimées (nom des conjoints et des enfants, adresses, expériences spécifiques, etc.)

## 1. CONTEXTE

L'activation du comportement de recherche d'emploi associe contrôle de la recherche effective d'emploi et accompagnement, dans une visée de responsabilisation individuelle du chômeur, voire de contractualisation des démarches à accomplir. Une gradation des sanctions est prévue, dans le but de relancer la recherche d'emploi : contrôles successifs, suspension, temporaire ou définitive, du bénéfice de l'indemnisation du chômage (dans la procédure DISPO, après une deuxième ou troisième évaluation négative).

Le renforcement du contrôle provoque un nombre d'exclusions définitives en Région bruxelloise variables selon les années (955 en 2015, 1750 en 2014 selon les chiffres Actiris). De plus, les fins de droit aux allocations d'insertion (FIDAI) ont concerné un « effet stock » de 3230 personnes en janvier 2015 et une centaine par mois en moyenne depuis. Ce durcissement du contrôle et la restriction des droits au chômage conduit donc à s'interroger sur le devenir des personnes exclues. Le rapport organise l'analyse autour de trois grandes questions de recherche :

### COMMENT L'EXCLUSION A-T-ELLE ÉTÉ VÉCUE ?

L'objectif est ici de comprendre les expériences de l'exclusion et du chômage dans lequel les personnes étaient inscrites : (1) comment ont-elles réagi à l'exclusion ; (2) quels sont les effets de la privation de revenus et d'un statut ; (3) comment évoluent les rapports au statut de chômeur.

Par rapport à ces questions des différences apparaissent entre les exclus sur base des procédures FIDAI et DISPO :

- > dans le premier cas l'exclusion questionne les frontières du chômage et de la norme d'activité permettant d'y être assimilé (si les personnes sont restées dans ce statut, c'est qu'elles n'avaient pu accumuler le nombre de jours de travail suffisant dans la période de référence donnée) ;
- > dans le second cas, l'exclusion est le résultat d'évaluations du comportement de recherche d'emploi, jugé insuffisant par trois fois, en regard du contrat établi. Dans ce cas c'est le rapport entre la conception de recherche d'emploi qui sous-tend le référentiel d'évaluation de l'ONEm et les expériences individuelles de recherche d'emploi qui est en jeu.

Au-delà de cette différence, la décision d'exclusion provoque un sentiment d'injustice, nourri par le fait que les personnes se considèrent comme chômeurs, en recherche d'emploi ou en travail fut-ce de façon intermittente. L'injustice est renforcée par le fait que les exclus n'ont pas trouvé de lieu d'expression, individuelle ou collective, de celle-ci. Bien que contenu, leur ressentiment à l'encontre des institutions encadrant le chômage (accompagnement, organismes de paiement) est vif. Et cela d'autant plus que les procédures de contrôle apparaissent artificielles en regard de leurs expériences de la recherche d'emploi et de leurs affiliations à la sphère du travail.

### QUE DEVIENNENT-ILS APRÈS L'EXCLUSION ?

L'exclusion a pour effet mécanique immédiat de priver le chômeur de statut et de revenu. Fréquemment le recours au CPAS est indiqué aux exclus comme le moyen de restaurer des revenus et des droits.

Mais ce passage vers une autre institution n'est pas automatique ni toujours souhaité ou valorisé : comment dès lors expliquer le recours et le non recours au CPAS ?

- > Deux paramètres de réévaluation par les individus de leur situation personnelle apparaissent déterminants : leurs ressources financières et leurs rapports à la nécessité économique d'une part ; les coûts symboliques associés à la démarche d'autre part.
- > Au plus près des expériences observées, six cas de figure sont distingués, correspondant à des démarches différentes (recours / non-recours), des significations associées contrastées (coûts symboliques), et des ajustements aux offres très variables (rejet de la demande, satisfaction, honte persistante, etc.).

La variété des réévaluations des situations et des rapports à l'offre alternative représentée par le CPAS, est pour large part fonction des ressources financières, relationnelles ou d'expérience disponibles (revenus à l'échelle familiale, conditions de logement, soutiens des entourages, isolement, acquis des expériences antérieures, etc.). Toutefois, il reste que le recours au CPAS est vécu comme dégradant et dévalorisant dans la plupart des cas ; que son offre est rarement perçue comme adaptée à leur situation ou ajustée à leurs horizons d'attentes.

### QUELLE EST LA PLACE DU TRAVAIL DANS LEURS PERSPECTIVES D'AVENIR ?

L'exclusion signifie absence de reconnaissance institutionnelle des demandes d'emploi et des prétentions légitimes à travailler. Mais les exclus endossent-ils cette sanction et renoncent-ils au travail ? Veulent-ils travailler ? Comment s'y prennent-ils alors et quelles sont leurs aspirations ? Bref, quels sont leurs rapports au travail et à l'emploi après l'exclusion ?

Les perspectives d'avenir exprimées par les enquêtés sont variées et elles dessinent un large spectre de situations. Mais le travail, sous des formes hétérogènes (emploi salarié classique, travail indépendant, petits boulots, débrouille, petites activités autonomes, travail informel...) y occupe une place importante. Au-delà de cette variété du travail, et plus précisément du travail considéré comme accessible ou comme réaliste, deux grandes façons de se projeter dans l'avenir ont été identifiées :

- > les anticipations professionnelles qui s'adosent à des expérimentations concrètes, basées sur des démarches permettant d'amorcer des débuts de réalisation, et soutenues par des conseils, aides et reconnaissances délivrés par des autrui (entourages, professionnels travaillant dans les institutions) ;

- > les anticipations qui restent à l'état d'abstractions, déconnectées de premières mises en œuvre et d'actions, manifestant des incapacités à agir ou un épuisement et un découragement envahissants, et comportant des risques d'enfermement dans des impasses et de repli sur soi.

Ces multiples formes sont des manières contrastées d'affronter l'insécurité immédiate et l'incertitude de l'avenir auxquelles expose l'exclusion. Elles sont aussi l'expression d'inégalités de ressources qui permettent soit d'avancer dans la voie d'une concrétisation de ses projets, soit d'être enfermé dans des impasses. Enfin les risques de basculement du premier pôle vers le second sont élevés compte tenu des difficultés de tous ordres que la plupart des enquêtés doivent affronter au quotidien en plus de se mobiliser pour préserver leur avenir.

## 2. RÉSULTATS TRANSVERSAUX : EXCLUS MAIS CHÔMEURS ET ACTIFS

Parmi les nombreux résultats développés dans le rapport, cette synthèse propose quelques constats transversaux et centraux :

### LES SPÉCIFICITÉS DES PARTICIPATIONS AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les enquêtés ont, en dépit de l'exclusion, une inscription sur le marché du travail. Celle-ci a de fortes particularités, qui sont mal reconnues. Et cela renforce les difficultés pour accentuer ces inscriptions et sortir de l'exclusion.

- 1) Les enquêtés circulent sur des segments limités du marché du travail, correspondant à des activités et emplois non qualifiés. Même ceux qui ont l'expérience d'un métier, ou ont une formation, sont cantonnés sur ces segments, en raison de parcours instables ou marqués par un chômage important.
- 2) Ces segments sont caractérisés par des formes de travail et d'emploi plurielles éloignées de l'emploi durable, stable, régulier. Ces formes combinent temps partiels contraints, travail à la prestation, activités saisonnières, emplois aidés, travail informel, activités à la frontière entre bénévolat et salariat. Ceci explique notamment le maintien durable de nombreux enquêtés dans les allocations d'insertion.
- 3) L'accès à ces positions est décalé par rapport à la norme de recherche d'emploi standard, organisée autour de démarches formalisées de prospection et de réponse à des offres, selon la séquence offre – CV – contrat. Pour travailler, les enquêtés ont mobilisé des démarches plus fluides et informelles, s'appuyant sur des relations, des conseils, des réseaux d'interconnaissance. Ce décalage provoque une

« double recherche d'emploi » : l'une se réduit à une réponse aux exigences institutionnelles mais n'est pas considérée comme pertinente par les chômeurs ; l'autre est développée dans le fil des expériences antérieures mais n'est pas reconnue comme pertinente par les institutions. Aussi est-elle indécidable lors des interactions avec l'ONEm et les conseillers d'Actiris.

### UN ÉLOIGNEMENT CROISSANT VIS-À-VIS DES INSTITUTIONS

L'exclusion est une rupture provoquée par les institutions. Dans la suite du parcours et des expériences cette rupture n'est ni réduite ni réparée mais tend au contraire à se creuser.

- 4) L'exclusion est vécue comme une injustice, et elle reste contestée, même 6 mois à 1 an plus tard. Cette persistance s'explique par le fait que les personnes qui l'ont subie n'ont pas eu la possibilité d'avoir un échange permettant de produire du sens, ou d'argumenter leur situation et leurs conduites. Associé au caractère brutal de l'annonce (un courrier), cela génère un ressentiment latent et une incompréhension particulièrement vifs. Les enquêtés sont ainsi isolés des institutions. Ils se retrouvent seuls face à l'exclusion, sans les appuis institutionnels qui permettraient de donner une explication à ce qu'ils ont subi.
- 5) Cette mise à distance affecte le rapport aux institutions du chômage prises globalement. Les personnes sont révoltées contre le traitement de leur cas par les facilitateurs de l'ONEm, pour n'avoir guère reçu de soutien de la part des organismes de paiement, pour ne pas avoir trouvé dans l'accompagnement par Actiris une aide significative. Cela nourrit une méfiance, voire une défiance, durable. Ainsi elles ne considèrent pas l'accompagnement comme demandeur d'emploi libre, comme une offre digne d'intérêt, même lorsqu'elles y sont contraintes par une inscription au CPAS. Cette perte de confiance est d'autant plus robuste qu'elles estiment avoir peu de chances de pouvoir restaurer leurs droits au chômage du fait des conditions de durées d'emploi trop décalées par rapport à leurs parcours.
- 6) L'exclusion génère des processus marqués de dévalorisation, de dégradation et de paupérisation (réduction des dépenses de vie courante, obligation de privations, risques perte du logement, endettement, etc.), qui affectent les exclus et leur entourage proche. Le recours au CPAS ne concerne qu'une partie des exclus, soit parce qu'ils n'y ont pas accès (cas typique des cohabitants qui n'ont plus aucune ressource et sont dans une dépendance totale dans leur économie domestique), soit parce que les personnes repoussent la sollicitation au terme d'un appauvrissement complet. Les quelques cas de personnes exclues étant capables de vivre de manière autonome par la suite disposent de ressources, économiques et relationnelles, très fortes (héritage, dotation, entourage bienveillant et soutenant, etc.), ce qui en fait des cas d'exception.

## UN DEVENIR MARQUÉ PAR DE FORTES INCERTITUDES

Si l'accès ou le retour à un emploi durable et à temps plein est jugé improbable, des formes variées de travail sont expérimentées. Mais quand ces activités mènent à des impasses, alors le risque d'exclusion complète est très important.

- 7) Les enquêtés considèrent que l'emploi standard leur est inaccessible, d'autant qu'ils n'en ont pas occupé depuis longtemps (et même jamais pour certains). Ils sont aussi confrontés à des phénomènes de sélection sur le marché du travail qui leur sont défavorables, et sur lesquels ils ne peuvent lutter seuls (l'âge, l'origine ethnique, par exemple). Cette distance à l'emploi apparaît comme un recul car elle a été renforcée encore par l'exclusion.
- 8) Parallèlement, les enquêtés sont mobilisés pour obtenir des activités de travail multiformes. Ils expérimentent plusieurs stratégies pour y arriver, en dépit de l'impossibilité d'accéder à des dispositifs d'aide (formations par exemple) du fait de l'exclusion du statut de chômeur. Bon nombre des enquêtés ont des activités de travail (petits boulots, interim, article 60, coups de main, etc.), mais celles-ci restent instables, incertaines, faiblement rémunératrices pour la plupart et peu porteuses d'avenir.
- 9) Cette tension entre une distance à l'emploi infranchissable et une volonté de participation au travail est délétère. L'expérience d'un travail instable et incertain produit un risque d'insécurité croissante, et un décalage de plus en plus prononcé entre les aspirations professionnelles et les possibilités de les réaliser et les faire reconnaître. Quand les activités de travail alternatives à l'emploi stable et durable ne peuvent plus être expérimentées, le risque d'insécurité se mue en un risque de marginalisation, et de dislocation de la société. Et pourtant les exclus continuent de se revendiquer comme chômeurs et comme actifs.

## 3. ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

Les résultats issus de notre enquête ont permis de dégager un bouquet de près d'une trentaine de recommandations (cf. rapport de recherche), qui sont orientées vers des aménagements de la politique d'activation en vigueur afin d'en corriger les effets les plus délétères ou vers la définition de nouvelles interventions rompant avec la logique d'activation telle que définie actuellement. En conclusion nous dégageons quelques axes structurants majeurs de ces recommandations :

- 1) Organiser le contrôle comme l'accompagnement autour de la reconnaissance et de la valorisation d'une variété de manières de rechercher un emploi et de définir le travail :
  - > La recherche d'emploi ne doit pas être réduite à une comptabilité mais il faut prendre en compte (et mettre en discussion avec les chômeurs) des manières de faire et des rationalités plurielles.
  - > Au-delà de l'emploi, une multitude d'activités (de travail, rémunéré ou non) façonnent et enrichissent les expériences des chômeurs, et doivent être mobilisées comme appuis pour l'accompagnement.
  - > En conséquence, il faut articuler fortement contrôle et accompagnement, au sein d'équipes ou de professionnalités mixtes.
- 2) Concevoir une offre de statuts diversifiés afin de répondre à l'hétérogénéité de situations et des manières de les vivre et définir :
  - > Des offres d'emplois, ce qui suppose de développer des relations avec des employeurs.
  - > Des emplois aidés mais non dévalorisés, par conséquent gérés dans le cadre d'un programme spécifique.
  - > Des activités reconnues hors emploi, socle d'une reprise de confiance et d'un accompagnement à venir.
  - > Des offres de revenus alternatifs individualisés, socle d'une autonomie et capacité d'agir minimales.
- 3) Raisonner en termes de parcours, de circulations et de mobilités, et dès lors anticiper les effets des actions menées et prendre en compte les conséquences pour les individus :
  - > Travailler à resserrer les liens avec les chômeurs, notamment les plus vulnérables, par un accompagnement spécifique : renforcé, prenant en compte les composantes de leurs situations, et géré dans la durée par un même conseiller.
  - > Prendre en compte les inégalités structurelles (et les stigmatisations) face à l'emploi en modulant les attentes et exigences à l'égard des chômeurs.
  - > Préserver les liens avec les chômeurs par la vigilance sur les risques de disqualification de l'institution, qui accentuent les risques d'exclusion, accroissent la méfiance, et partant éloignent du chômage et de l'emploi.