

# La médiation au cœur des dispositifs de l'Etat social. Le cas des conseillers-emplois en Région de Bruxelles-capitale<sup>1</sup>

Jacques WELS

## Introduction

En 1973, dans un article devenu désormais célèbre, Mark Granovetter<sup>2</sup> démontrait par l'usage de la théorie des graphes la prépondérance des liens faibles dans la recherche d'un emploi. Ces derniers, que l'on peut décrire comme des interconnexions entre des réseaux plus denses, décrivent à s'y méprendre la relation qui s'est établie, depuis des réformes qui remontent aux années 1990, entre un conseiller-emploi et un prestataire ; institutionnalisés, ces liens tendent à élargir le champ des possibles via une série d'instruments dont l'outil partenarial semble aujourd'hui – et ceci servira de toile de fond à cet article – essentiel. Mais ce n'est pas du travail précurseur de Granovetter dont il s'agira ici. Dressant en parallèle un bref inventaire de l'évolution des inflexions données aux politiques de l'assurance-chômage en Belgique – similaires dans de nombreux pays occidentaux – et une lecture de l'évolution institutionnelle du pays nous verrons, dans un premier temps, que la localisation de l'action publique n'est pas uniquement guidée par le seul acte de décision des politiques publiques mais bien par la conjonction de différents facteurs. Le travail des conseillers emploi se constitue aujourd'hui et dans un tel contexte tout à la fois d'une estimation de l'autonomie des individus et d'une connaissance du tissu de partenaires qui entoure l'institution devenue fractale. Le travail devra se lire sous l'angle de la médiation : il faudra orienter au mieux. Le deuxième volet de ce texte traitera de façon approfondie de la redéfinition même du travail de conseiller-emploi. Il faudra comprendre comment et de quelle façon l'orientation s'opère. Pour cela, nous procéderons à une typification des dispositifs de médiation. Cette dernière sera fondée sur une enquête de terrain menée à Bruxelles au cours de l'année 2010-2011<sup>3</sup>.

## Médiation et Magistrature sociale

Suivant un modèle assez récurrent en Europe, les politiques assurantielles belges en matière de chômage, liées de près à l'émergence et à la consolidation du salariat, prennent leur essor au sortir de la première guerre mondiale avec la mise sur pied d'un Comité de secours et d'alimentation et, en 1915, la création d'un secours-chômage destiné aux sans-travail. Les années suivantes sont des années de crise et jusqu'au 27 juillet 1935, date de la création de l'Office national du placement et du chômage (ONPC). La seconde guerre sera moins propice aux chômeurs puisque ceux-ci passeront du système assurantiel à l'assistance. L'année 1944 verra poindre, dans un climat de paix social, conjointement la consolidation et la fortification de l'ONPC et du métier de *placeur* et l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 qui donnera naissance à la Sécurité sociale et rendra l'inscription à l'assurance-chômage obligatoire. La période couvrant 1945 à 1975 se caractérise tout à la fois par une avancée dans la Sécurité sociale et un chômage complet oscillant annuellement autour des 10%. C'est dans ce contexte que l'ONPC devient l'Organisme national d'emploi (ONEm) en 1961. Mais si le début du vingtième siècle peut se caractériser par la mise sur pied d'une protection sociale accrue et obligatoire en réponse à une question sociale émergeant à la fin du dix-neuvième siècle, les années qui suivirent les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 virent se reformuler la question sociale sous l'angle tout à la fois des avancées institutionnelles du pays ainsi que sous celui des politiques liées, dans les sillages de politiques démocractes anglo-saxonnes (Blair, Clinton), à l'avènement du modèle de l'Etat social actif (ESA).

---

<sup>1</sup> Cette communication est issue du colloque « L'Etat social dans tous ses états ».

<sup>2</sup> Granovetter M., 1973, « The Strength of Weak Ties », in *American journal of Sociology*, vol. 78, 6, p. 1360-1380.

<sup>3</sup> Cet article est issu d'un mémoire en sociologie réalisé durant l'année académique 2010-2012 à l'université libre de Bruxelles (ULB) sous la direction de Pierre Desmarez.

L'Etat Social, après les trente glorieuses, se trouvera disséminé : tandis qu'auparavant (depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle) l'entièreté des matières se trouvait sous tutelle d'un grand ministère fédéral, les années 1970 et, plus encore, les années 1980 voient un émiettement des compétences entre les différentes entités du pays. La première grande transformation structurelle se produisit en 1978. Sous une pression syndicale grandissante, les fonctions de placement et de contrôle des chômeurs, auparavant régies par les mêmes agents au sein de l'ONEm, ont été réparties entre deux sous-organismes<sup>4</sup>. Les années 1980-1982 ont marqué le début d'une période de régionalisation des compétences de mise à l'emploi<sup>5</sup> jusqu'en 1989<sup>6</sup> où, dans un contexte « d'explosion du chômage et [de] transformations fondamentales dans le tissu économique<sup>7</sup> », le VDAB pour la Région flamande, le FOREM pour la Région wallonne et l'ORBEm (aujourd'hui Actiris) pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) se sont vus seuls compétents pour le placement des travailleurs, les programmes de remise au travail ainsi que la mise en place des politiques d'activation. Dans le même temps, les compétences liées au volet enseignement-formation se virent distribuées aux trois Communautés, fraîchement créées, du pays (germanophone, flamande et française).

Mais au-delà de transformations institutionnelles qui marquèrent et marquent encore l'assurance-chômage belge, la mise sur pied à l'échelon européen de politiques d'activation du comportement des chercheurs d'emploi marqua ses effets dans la première moitié des années 1990. Au sortir des *golden sixties*, il fallait, pour suivre les critiques adressées à ce Nanny State<sup>8</sup>, passer d'un Etat passif-providence à un Etat actif. Cette transition peut être décrite succinctement par deux éléments : une levée du voile d'ignorance<sup>9</sup> sur les situations individuelles ainsi qu'une injonction croissante à l'autonomisation des individus<sup>10</sup> dans un premier temps ; et, dans un second temps, une délocalisation de l'action publique via une série de dispositifs dont l'outil partenarial apparaît, on va le voir, majeur.

#### *Levée du voile d'ignorance et estimation du degré d'autonomie*

L'Etat social fondé, à ses débuts, sur le principe de l'*homme moyen* de Quételet ou du *fait social* durkheimien a vu ses outils statistiques se développer tout au long de son existence<sup>11</sup> mais « dans la position originelle, les partenaires ne sont pas autorisés à connaître les positions sociales ou les doctrines englobantes particulières des personnes qu'ils représentent<sup>12</sup> » ; l'Etat social était donc placé, selon les mots de J. Rawls, sous un *voile d'ignorance*. Il n'en est pas de même pour l'ESA qui remet en cause « l'approche statistique du social au profit de l'élaboration de modèles qui prennent davantage en compte des déterminismes et des comportements personnels<sup>13</sup> ». L'Etat-Providence devint dans cette mesure un Etat-Service (p. 219) et c'est tout le distinguo universalisme *versus* particularisme qui se trouva ébranlé. Car, tandis que l'universalisme arguait la prégnance d'un modèle déductif basé sur la statistique avec la mise sur pied de politiques sociales centralisées, le modèle particulariste, quant à lui, développe une politique de service sur des échelles territoriales plus réduites.

Dans ce sens, au même titre que le dispositif du RMI français a instauré une relation contractuelle entre les usagers et l'agent d'insertion<sup>14</sup> la mise sur pied à Bruxelles du *Contrat de projet*

---

<sup>4</sup> Faniel J., 2008, « L'assurance chômage entre pressions européennes et polémiques régionales » in *Chronique internationale de l'IREES*, 115.

<sup>5</sup> Brassinne J., 1994, « La Belgique fédérale » in *Dossiers du CRISP*, 40.

<sup>6</sup> Loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi du 8 août 1980 (1989 marque, par ailleurs, la naissance de la RBC).

<sup>7</sup> Plasterman P., 2005, « Défédéraliser la sécurité sociale » in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 34, 1899.

<sup>8</sup> Barbier J.-C., 2009, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, éd. Puf, coll. Le lien social.

<sup>9</sup> Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale*, Paris, éd. du Seuil, coll. Points essais, p.11.

<sup>10</sup> Duvoux N., 2009, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, éd. Puf.

<sup>11</sup> Desrosières A., 1994, *La politique des grands nombres*, Paris, éd. La Découverte.

<sup>12</sup> Rawls J., 2001, *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*, Paris, éd. La Découverte, p. 35.

<sup>13</sup> Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale*, Paris, éd. du Seuil, coll. Points essais, p. 35.

<sup>14</sup> Duvoux N., 2009, « L'injonction biographique dans les politiques sociales » in *Informations sociales*, CNAF, 156.

*professionnel* (le CPP) en 2004 a permis, sur base volontaire, la signature d'un contrat entre l'utilisateur et l'organisme de placement représenté par le conseiller emploi. Faute de participants (un tiers seulement), il a été abandonné pour laisser place à la *Construction d'un projet professionnel* (la CPP) à partir du 30 juin 2010. Les années 1990 et, plus encore, les années 2000 sont en ce sens marquées par un va-et-vient entre des pratiques contractuelles et des pratiques coercitives. La CPP actuellement en place s'est entrepris quant à elle de suivre successivement et de façon contraignante et différenciée des segments de la population (moins de 25 ans sans ou avec diplômes, plus de 50 ans, etc.) pour lesquels seront élaborés des plans d'action. Ces derniers seront mis en place au sortir d'un *entretien diagnostic* fait dans les antennes locales et qui permettra au conseiller emploi de déterminer le type de suivi à octroyer au chercheur d'emploi : une détermination, une formation, une recherche d'emploi ou un accompagnement spécifique. En somme, le suivi en terme temporel et qualitatif diffère en fonction de trois variables : l'âge, le niveau de formation et un diagnostic des moyens à mettre en. De la sorte, un type de suivi déterminé par une évaluation de l'autonomie s'élabore via, d'une part, une catégorisation institutionnalisée et, d'autre part, une estimation de la situation par les agents. La relation ainsi instaurée s'inscrit, suivant Isabelle Astier dans le cadre d'une magistrature sociale (par opposition à une logique de guichet) décrite comme devant (i) responsabiliser les individus, (ii) sauvegarder la dignité de la personne et (iii) conserver la bonne distance entre elle et le conseiller<sup>15</sup>

Dans ce contexte, la réelle nouveauté des politiques d'activation réside « dans un processus d'institutionnalisation des logiques de responsabilité individuelle des ayants droit à une prestation, logiques sanctionnées par l'exclusion du droit<sup>16</sup> ». Ce n'est cependant pas tant la magistrature sociale d'Actiris, organisme de placement, qui est pointée du doigt que le guichet uniformisant de l'ONem<sup>17</sup>, organisme de financement. La procédure d'exclusion (ou de sanction) du droit aux allocations est ainsi subdivisée sur deux niveaux : un premier est du ressort des organismes régionaux de placement qui transmettent via un flux informatique des informations liées notamment à la présence ou à la non-présence des chercheurs d'emploi à un rendez-vous et un second concerne l'ONem qui, au terme d'un laps de temps déterminé par catégorie d'âge, entame une procédure de facilitation<sup>18</sup>. D'un côté donc, Actiris offre un suivi oscillant entre individualisation et catégories prescrites dans un contexte de magistrature sociale et les sanctions possibles ne sont réalisées que par transmission d'un dossier informatique sur lequel les agents ne peuvent maîtriser que le délai et un certain contenu. D'un autre, l'ONem participe d'une logique proche de celle du guichet avec des sanctions possibles sans relais.

#### *Délocalisation de l'action publique et renforcement de l'offre partenariale*

Si dans le modèle de l'ESA la délocalisation de l'action publique a pu se fonder sur une connaissance par le bas de réalités sociales, on peut remarquer, en Belgique du moins, que le mouvement de décentralisation avait déjà été embrayé par les réformes institutionnelles visant à donner les compétences de placement et de formation aux entités fédérées. Le changement induit par cette nouvelle gestion du social va, dès lors, s'opérer sur deux plans : d'une part par le biais d'un ciblage de populations sur base de l'âge et du niveau de formation – mais c'est le cas depuis une trentaine d'années – et d'autre part via une délocalisation succédant, plus de dix ans après, à la régionalisation. La délocalisation de l'ORBem se donne à voir globalement dans la première décennie des années 2000. A cette époque, deux types d'accueils existaient pour les demandeurs d'emploi : la plus fréquentée, la maison-mère de l'ORBem située dans une artère centrale de la ville recevait le plus grand nombre tandis que cinq antennes, déjà, succursales de la centrale et destinées à la désengorger, avaient été ouvertes dans cinq communes. Le contrat de gestion entre l'ORBem et le gouvernement de

<sup>15</sup> Astier I., 2009, « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale » in *Informations sociales : les dynamiques du travail social. Des pratiques professionnelles en quête de redéfinition*, vol. 2, 152.

<sup>16</sup> Hamzaoui M., 2010, « Emergence de la question du partenariat dans le champ du travail Social » in *TEF (travail, emploi, formation) Les transformations de l'intervention sociale collective et communautaire*, 9, p. 24.

<sup>17</sup> Astier, I., 2000, « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? » in *Droit et société*, 44/45.

<sup>18</sup> Lebrun M., 2009, « Bilan mitigé de l'activation du comportement de recherche d'emploi » in Wilkin L. et Bernard B. (eds.) *Pyramides: les réformes de l'administration vues d'en bas*, vol. II, 18, p. 213.

la Région de Bruxelles-Capitale daté du 31 mars 2006 va changer en quelques mois le paysage du placement en RBC. Les missions en matière de politiques régionales de l'emploi seront de plusieurs ordres : services d'inscription et de suivi, services d'accompagnement et de support dans les parcours d'insertion, services de mise à l'emploi, services de gestion des programmes d'emploi et, enfin, suivi et observation du marché de l'emploi. Mais, le changement va également s'affirmer dans la création au terme de trois ans d'antennes sur les 19 entités administratives bruxelloises (les « communes ») et la fermeture relative de l'accès à la centrale du boulevard Anspach. Dans la foulée de la décentralisation, la direction centralisée a été scindée en quatre : une direction « Chercheurs d'emploi et accompagnement », une direction « Employeurs », une direction « Services de support » et, enfin, une direction « Partenariat et programmes d'emploi ».

On assiste là à un renforcement de l'offre partenariale, facilité par deux éléments. D'une part, l'ordonnance relative à la gestion mixte du marché de l'emploi en date du 26 juin 2003 qui ratifie la convention 181 de l'Organisation internationale du travail (OIT) a permis l'introduction de partenaires issus du privé. D'autre part, nous l'avons dit, la création d'une direction Réseau et Partenariat par le contrat de gestion 2006 qui a professionnalisé la mise en place de partenariats via, dans la majorité des cas, des conventions et un cahier des charges à tenir de la part du partenaire. Le partenariat dès lors se met en place via des appels à projets – dans la majorité des cas –, des initiatives d'opérateurs publics ou privés ou, dans le cas notamment des CPAS, une continuation (à évaluer) sur base des partenariats passés. Dans tous les cas, un cahier des charges est à remplir qui déterminera le renouvellement des accords et, cela va de soi, des financements. La professionnalisation des partenariats s'inscrit dans une modernisation des pratiques administratives : d'une part par la *professionnalisation* et l'étendue des relations partenariales, d'autre part par le déploiement de *plateformes informatiques* destinées à assurer un support à ces partenariats. Ces deux aspects marquent l'avènement de *nouvelles technologies sociales* comme « outils de modernisation de l'action et de management public<sup>19</sup> ». Il existe, depuis, un Réseau des partenaires pour l'emploi (RPE) dans lequel s'insèrent 13 types de partenariats différents<sup>20</sup> qui interviennent à divers niveaux du plan d'action élaboré dans le cadre de la Construction d'un projet professionnel. C'est, en somme, un dispositif large que le RPE, large parce qu'il couvre des pratiques variées, large parce qu'il touche à des situations diverses, large enfin parce qu'institutionnellement emploi et formation ne relèvent pas de la même compétence.

L'ajustement à des réalités territoriales spécifiques via un ancrage local s'est réalisé à Bruxelles par un ajustement de la taille des antennes locales sur base du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) par commune. Cependant cette localisation n'est pas à confondre avec une territorialisation en ce que cette dernière « exprime la mise en évidence de la catégorie du quartier [...] comme objet d'une intervention publique différenciée<sup>21</sup> ». Le local en tant que tel n'est pas ici associé à la dimension *quartier* : Actiris se veut proche tout en conservant son caractère régional. Cette ambiguïté (localisation *versus* territorialisation) se donne à lire dans l'élaboration des partenariats qui, bien qu'établis au niveau régional, ouverts donc à chaque DEI en RBC, se concentrent sur les communes au plus haut taux de chômage. On peut ainsi remarquer que le *degré de centralité* (*Degree Centrality*) (voir tableau ci-dessous) calculé d'une part sur base du nombre de relations avec des types de partenariats<sup>22</sup> par communes et d'autre part sur le nombre de communes associées à un type de partenariat reste plus élevé pour les communes du Nord-Ouest fortement touchées par le chômage, par ailleurs. En comparant ce même degré de centralité avec le nombre de DEI par commune, on obtient un coefficient de corrélation fortement positif (de l'ordre de 0,88).

---

<sup>19</sup> Hamzaoui M., 2005, « Émergence et logiques de la politique d'activation du social et de l'emploi » in *Pensée plurielle*, vol. 2, p. 31.

<sup>20</sup> Il n'y a pas assez de place, ici, pour tous les citer. Ils sont cependant consultable dans la rubrique « Partenaires » du site internet d'Actiris : [www.actiris.be](http://www.actiris.be).

<sup>21</sup> Cantelli F., Damay L., Donnay J.-Y., 2004, *Que reste-t-il de l'Etat ? Erosion ou renaissance*, Bruxelles, éd. Bruylant Academia.

<sup>22</sup> Ne sont pas pris en compte les partenariats entre Actiris et les centres de formations en ce que, nous l'avons vu, ils relèvent d'une compétence communautaire et n'ont pas le même type d'accords.

## Annexe 2 : Communes, degré de centralité en nombre de partenaires et taux de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) par commune (en%)

Communes de la Région de Bruxelles-capitale	Degré de centralité en nombre de partenaires en 2010-2011	Taux de DEI par commune en 2010 (en %)
Bruxelles-Ville	26	30,6
Ixelles	19	28,8
Saint-Gilles	16	24,8
Molenbeek-Saint-Jean	14	24,6
Anderlecht	10	23,7
Forest	9	22,7
Saint-Josse ten noode	5	22,5
Woluwe Saint-Lambert	3	20,8
Evere	3	18,8
Woluwe Saint-Pierre	2	18,3
Koekelberg	2	18,1
Uccle	2	18
Auderghem	1	17,3
Ixelles	1	16,6
Etterbeek	1	12,8
Berchem-Saint-Agathe	1	12
Ganshoren	1	12
Jette	1	12
Watermael-Boitsfort	1	10,2

Au sein de ces magistratures sociales nouvellement insérées dans le tissu bruxellois, les conseillers emploi opèrent, pour reprendre à nouveau les mots d'I. Astier, à une réelle *médiation* entendue comme « la capacité à coordonner, à relier, à traduire pour les partenaires<sup>23</sup> ». Caractéristique forte de l'ESA, la mise en partenariat s'inscrit dans le sillon du développement du secteur privé et, par-là, de façon plus large, dans la professionnalisation des métiers de service et du secteur public. Une pragmatique de l'action publique donnerait à penser que la médiation constitue l'un des traits saillants de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Elle serait devenue, après avoir été l'apanage d'autres activités autonomisées, une occupation à elle-seule<sup>24</sup> ; le placeur de l'époque serait devenu le conseiller emploi, prêt à orienter vers, non pas vers un emploi, mais vers un partenaire.

### Encastremets et découplages dans les politiques publiques de première ligne

En augmentant le spectre d'analyse des Policy Networks – trop souvent cantonné aux hautes sphères décisionnelles<sup>25</sup> –, l'analyse de l'action publique peut se nourrir d'une approche politisée du travail de première ligne, dans la lignée du travail précurseur de Lipsky<sup>26</sup>. Cette action a connu, on le perçoit ici, de nombreuses transformations, au cours d'une modernisation longuement décrite dans la littérature sociologique<sup>27</sup>. En se définissant comme des Régisseurs-Ensembleurs, les services publics ont créé des réseaux dans lesquels la zone d'incertitude est allée grandissante. Le relationnel, dans une organisation flexible, peut être dès lors perçu comme un moyen fluctuant de « gestion individualisée des incertitudes<sup>28</sup> » : autonomes eux aussi, les conseillers-emplois devront agir dans des réseaux d'action

<sup>23</sup> Astier I., 2010, *Sociologie du social et de l'intervention sociale*, Paris, éd. Armand Colin, p. 52.

<sup>24</sup> Boltanski L. et Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, éd. Gallimard, Essais, p. 162.

<sup>25</sup> Rhodes R. A. W., 1985, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 437.

<sup>26</sup> Lipsky M., 1980, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-york, Russel Sage Foundation.

<sup>27</sup> Dubois V., 2010, *La vie au guichet. Relations administratives et traitement de la misère*, Paris, Economica Etudes politiques (3<sup>e</sup> édition) ; Weller J.-M., 1999, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, éd. Desclée de Brouwer.

<sup>28</sup> Lazega E., 2006, « Le capital social de l'organisation flexibilisée » in *Revue française de gestion*, 4, 163, p. 127-137.

concret, définis par encastrement successifs et qui ne possèdent en eux aucun caractère stable bien qu'ils limitent leur autonomie.

Cette notion d'encastrement, rendue célèbre par Granovetter, se donne pour vocation de dépasser une « conception sous ou sur-socialisée de l'action humaine<sup>29</sup> ». Ce dernier illustre cette idée en prenant pour exemple les relations entre les firmes et leurs sous-traitants, expliquant la stabilité de ces dernières par les relations personnelles qui existent entre leurs directeurs. L'encastrement, pour Granovetter, se fonde essentiellement sur ce type de relations personnelles et cela à tous les niveaux de la hiérarchie : « Ce n'est pas seulement aux niveaux que les firmes sont connectés par des réseaux de relations personnelles mais à tous les niveaux où des transactions peuvent exister<sup>30</sup>. » M. Grossetti distingue trois implications majeures<sup>31</sup> dans le travail de Granovetter. D'une part, l'activité économique y est dépeinte comme dépendante de structures sociales. D'autre part, ces structures ne sont rien d'autres que des réseaux sociaux et non des attributs classiques tels que l'âge, le sexe ou encore la nationalité. Enfin, le niveau pertinent est celui des acteurs individuels et de leurs relations.

Cependant, l'encastrement défini comme tel pourra être qualifié de réductionniste par certains. L'organisation n'y serait qu'une « structure fantomatique dépendant complètement des relations personnelles<sup>32</sup> ». H. C. White, professeur de Granovetter, fera partie de ses détracteurs dénonçant le « tableau à deux dimensions néglige[ant] l'émergence de nouveaux niveaux d'action à partir de l'encastrement » de Granovetter. Dès lors, il suggèrera son corolaire en la notion de découplage (*Decoupling*). Tandis que l'encastrement peut être associé à l'image des cercles simmeliens, le découplage se rapproche davantage de celle des réseaux : si « être encasté dans un niveau d'action ne signifie pas être déterminé par ce niveau, mais à la fois être contraint par lui, et avoir la possibilité de s'en servir comme appui<sup>33</sup> », le découplage, c'est le renforcement d'une autonomie et d'une identité collective affirmée. Il constitue à la fois l'inverse et le complément de l'encastrement<sup>34</sup>, correspond à l'autonomisation d'un cadre d'interaction permettant la possibilité d'un nouveau niveau d'action. Mais la plus-value essentielle de ce type d'analyse est de permettre de penser l'action sociale par des concepts agissant comme de réels opérateurs d'échelle et permettant de facto d'éviter l'encastrement des sciences sociales dans des dualités telles qu'agent/structure, symbolique/matériel, micro/mésomacro<sup>35</sup>.

#### *Du système d'action concret au réseau d'action concret*

En ajustement permanent qui ne se réalise pas par le biais de l'organisation formelle mais bien par les membres de celle-ci, le système d'action concret crozierien<sup>36</sup> a pour mission de « mettre en évidence des circuits de relations cachés<sup>37</sup> » et, donc, de décrire des structures relationnelles. Le pouvoir, dans cette optique, peut être fonction de l'adhésion à un ou plusieurs systèmes en relation les uns avec les autres. Afin de souligner cette dimension fondamentale du pouvoir qu'est la capacité à tisser des

<sup>29</sup> Granovetter M., 1985, « Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness » in *American Journal of Sociology*, 91/3, p. 481-510. (Ma traduction)

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 496.

<sup>31</sup> Grossetti M., 2006, « Réseaux sociaux et ressources de médiations dans l'activité économique » in *Sciences de la Société*, 73, p. 83-103, p. 85.

<sup>32</sup> Grossetti M., Bes M.-P., 2003, « Dynamiques des réseaux et des cercles. Encastrement et découplages » in *Revue d'économie industrielle : La morphogénèse des réseaux*, 103, p. 43-58.

<sup>33</sup> Grossetti M., Godart F., 2007, « Harrison White : des réseaux sociaux à une théorie structurale de l'action » in *SociologieS, Découvertes / Redécouvertes*, mis en ligne le 17 octobre 2007, Consulté le 13 mai 2011 : [http://sociologies.r. Sociologie\(s\)](http://sociologies.r. Sociologie(s)).

<sup>34</sup> White, H. C., 2011, *Identité et contrôle. Une théorie de l'émergence des formations sociales*, Paris, EHESS Translate, p. 123.

<sup>35</sup> Mohr J. W., White, H. C., 2008, « How to model an institution » in *Theory and Society*.

<sup>36</sup> Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, éd. du Seuil.

<sup>37</sup> Lazega E., 1994, « Analyse de réseaux et sociologie des organisations » in *Revue française de sociologie*, 35-2, p. 293-320.

relations au sein de structures organisationnelles, nous avons proposé la notion de *réseau d'action concret*, plus apte, à notre avis, à souligner le caractère double de l'acteur, positionné dans un système et agissant en lui. Dans une telle configuration, le pouvoir des individus réside dans une capacité à contrôler la circulation des ressources et celui de l'organisation à créer des structures propices ou pas à de telles capacités. La centralité d'un individu ou d'une organisation peut, en ce sens, être une indication sur la quantité de zones d'incertitudes contrôlée. Mais, cette centralité ne dit rien sur « la nature de ces incertitudes et leurs implications<sup>38</sup> ». En rappelant que « ce qui est incertitude du point-de-vue des problèmes est pouvoir du point-de-vue des acteurs », Crozier et Friedberg, pointent, en filigrane, ce que des acteurs peuvent accomplir comme *découplage* au sein des organisations. Ainsi, la zone d'incertitude révélée dans l'analyse empirique permet de saisir à la fois le sens et le vécu des encastremements au même titre qu'elle permet de saisir le sens, la forme et la fonction des découplages. Plusieurs *contraintes* interviennent dans le contrôle de l'incertitude dans ce réseau d'action concret : les outils (essentiellement des dispositifs informatiques, des bases de données, etc.), les procédures (notamment dans l'élaboration du plan d'action) et le temps (un temps déterminé pour chaque entretien). Or, il s'agit ici de procéder à la *bonne* médiation. Orienter un chercheur d'emploi vers un partenaire inadapté représenterait un triple échec : pour le chercheur d'emploi d'abord, pour le partenaire ensuite et pour le conseiller, enfin.

#### *Qualifier les processus de médiation*

La proximité constitue une part essentielle du travail de première ligne malgré le caractère régional du tissu partenarial. Valorisée autant que possible, le caractère incertain du travail de médiation est accentué par les usagers qui, voulus autonomes, ne le sont pas toujours. Dans un réseau d'action concret, les individus sont placés devant une série d'incertitudes qu'ils tentent de dépasser mais qui constituent également des sources de pouvoir. Sur bases de données recueillies dans le cadre de cette enquête, au moins cinq idéaux-types peuvent être mis ici en évidence. Le tableau ci-dessous les représente en fonction des niveaux d'action qu'ils mettent en branle, que ce soit l'individu ou le collectif au niveau de l'antenne locale ou à celui de l'organisme partenaire.

Antenne/Partenaire	Individu	Collectif
Individu	Découplage par un tiers	Découplage innovant
		Découplage traditionnel
Collectif	Découplage situationnel	Encastrement

La médiation par *encastrement* constitue le principe de médiation le plus répandu. Ici, l'individu est placé au centre d'un dispositif dans lequel il n'a que très peu de pouvoir relationnel. Ce système s'impose à lui par couplage dans le sens que lui donne Luhmann<sup>39</sup>, avec, cela peut être le cas, une appartenance à un sous-système autopoïétiques entrant en possible contradiction avec le sous-système partenaire ou une méconnaissance totale ou partielle de l'organisme couplé. Les instruments ont ici un rôle prépondérant, notamment s'ils possèdent en eux un caractère impersonnel. Le partenaire peut, par exemple, être repris sur une base de données informatique ou trouvé par recherche sur un moteur inter-/intranet. L'encastrement correspond à une situation paradigmatique au cours de laquelle un couplage entre deux organes s'est réalisé et sans que ni d'un côté, ni de l'autre, la relation ne soit encore activée. Cette activation passera par un découplage nécessaire. Il en existe quatre types.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 304.

<sup>39</sup> Luhmann N., 1993, « Clôture et couplage » in Arnaud A. et Guibentif P., *Niklas Luhmann observateur du droit*. s.l. : LGDJ, p. 53-66.

Le *découplage situationnel* est probablement le plus fréquent mais aussi le plus intéressant au point de vue de l'organisation : ici, c'est l'antenne locale qui prend l'initiative de connaître son partenaire (et vice versa) par le biais de réunions ou d'une série d'outils tels que l'échange de pratiques. On retrouve cette configuration dans le cas notamment d'un couplage aux dispositifs locaux voués à l'assistance.

Le *découplage innovant* participe de la même logique à la différence qu'il est le fruit de l'initiative d'un conseiller-emploi. Ce dernier innovera dans le sens où il prendra contact, se renseignera ou s'informerà à propos d'un partenaire déjà encadré ou non. On retrouve de telles formes notamment lorsqu'un certain type de partenaire vient à manquer au niveau de l'antenne locale (le découplage ne se fera donc pas sur base d'un encastrement préexistant).

Moins fondé sur l'initiative, le *découplage traditionnel* est nourri par l'idée de carrière au sens large du terme. Dans une telle configuration, le vécu professionnel (ou personnel) du conseiller sera utile à son jugement lors du processus de médiation. Parce qu'il a été placeur avant la délocalisation, parce qu'il a déjà travaillé avec tel ou tel partenaire, il orientera en connaissance de cause<sup>40</sup>. On perçoit ici l'entrée de déterminants personnels dans l'analyse, qu'ils soient en termes de carrière professionnelle, d'âge ou encore de formation et de qualification.

Enfin, ce que nous avons nommé le *découplage par un tiers* présuppose une relation de face à face au cours de laquelle un dispositif de médiation découplé peut être activé. Il s'agit – et c'est bien souvent le cas – d'une information qui est transmise par le chercheur d'emploi lui-même ; il renseignera, parfois malgré lui, sur la qualité et le degré d'utilité du partenaire.

## Conclusion

Les politiques publiques belges en matière d'assurance chômage se caractérisent par une double approche institutionnaliste. Elles ne peuvent se comprendre sans se confronter au caractère propre d'un Etat-fédéral aux compétences dispersées parmi Communautés et Régions mais sont perméables également, à des degrés divers<sup>41</sup>, aux inflexions européennes guidant, par exemple, l'élaboration de politiques d'activation ou encore l'introduction d'organismes privés dans le champ partenarial. En revanche, elles diffèrent peu des autres pays en matière procédurale. Alors que le *new public management* s'est introduit progressivement dans les dispositifs de suivi des demandeurs d'emploi, on observe que le champ partenarial s'est développé et professionnalisé, devenant un réel outil des politiques publiques : outil de suivi des chômeurs mais également outil de gestion des tissus associatifs et de lutte concurrentielle, on peut l'imaginer, entre des dispositifs privés et publics. L'autonomisation des usagers se traduit, dans les faits, par un suivi accentué et ponctué de partenaires. En ce sens, elle correspond également à une autonomisation des conseillers-emploi. Le centre du travail n'est plus donc tant de *placer* que d'*orienter* (les fonctions ont d'ailleurs été scindées en Belgique). Les politiques publiques se révèlent être aussi des politiques de médiation et on aurait affaire à un *Etat social médiateur* comme réponse nouvelle à la crise de l'emploi.

L'acte de médiation se situe à l'intersection de plusieurs niveaux : un niveau central, d'abord, qui confronte le conseiller en permanence – mais pas de façon directe – aux organismes de gestion des allocations chômage et un niveau local, ensuite, qui le maintient dans un Réseau d'action concret en perpétuelle évolution. Encadrée dans un réseau de partenaires, l'organisation définit une ligne de conduite tout à la fois localisée et territorialisée, autrement dit, à la fois universaliste et particulariste. La proximité se révèle de cette façon un outil à double tranchant assurant la proximité pour tous, tout en ciblant par le local des populations particulières réparties sur un territoire urbain fortement marqué.

---

<sup>40</sup> Innovation et tradition (ritualisme) sont deux caractéristiques empruntées à Robert K. Merton (1965) qui, dans le courant des années 1940, percevait la bureaucratie comme davantage ritualiste.

<sup>41</sup> Wels J., mars 2011, « L'Etat fédéral en proie à l'Etat-service : sociologie d'un séparatisme » in *La revue nouvelle* « Justice restauratrice, justice d'avenir ? », n° 3, p. 11-13.



Dans ce contexte, le pouvoir de médiation, émergeant dans le travail des *Street Level Bureaucrats*, réside dans la possibilité au niveau de l'acteur ou du sous-système de réaliser des découplages en adéquation avec l'utilisateur et les partenaires.

## Bibliographie

- Astier I., 2000, « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? » in *Droit et société*, 44/45.
- Astier I., 2009, « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale » in *Informations sociales* « les dynamiques du travail social. Des pratiques professionnelles en quête de redéfinition », vol. 2, n° 152.
- Astier I., 2010, *Sociologie du social et de l'intervention sociale*, Paris, éd. Armand Colin, p. 52.
- Barbier J.-C., 2009, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, éd. Puf, coll. Le lien social.
- Boltanski L. et Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, éd. Gallimard, coll. Essais.
- Brassinne J., 1994, « La Belgique fédérale » in *Dossiers du CRISP*, 40.
- Cantelli F., Damay L., Donnay J.-Y., 2004. *Que reste-t-il de l'Etat ? Erosion ou renaissance*, Bruxelles, éd. Bruylant Academia.
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, éd. du Seuil.
- Desrosières A., 1994, *La politique des grands nombres*, Paris, éd. La Découverte.
- Dubois V., 2010, *La vie au guichet. Relations administratives et traitement de la misère*, Paris, Economica Etudes politiques, (3<sup>e</sup> édition).
- Duvoux N., 2009, « L'injonction biographique dans les politiques sociales in *Informations sociales* » in *CNAF*, 156.
- Duvoux N., 2009, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, éd. Puf.
- Faniel J., 2008, « L'assurance chômage entre pressions européennes et polémiques régionales » in *Chronique internationale de l'IREES*, 115.
- Granovetter M., 1973, « The Strength of Weak Ties », in *American journal of Sociology*, vol. 78, 6, p. 1360-1380.
- Granovetter M., 1985, « Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness » in *American Journal of Sociology*, 91/3, p. 481-510. (Ma traduction)
- Grossetti M., 2006, « Réseaux sociaux et ressources de médiations dans l'activité économique » in *Sciences de la Société*, 73, p. 83-103, p. 85.
- Grossetti M., Bes M.-P., 2003, « Dynamiques des réseaux et des cercles. Encastres et découplages » in *Revue d'économie industrielle : La morphogénèse des réseaux*, 2003, 103, p. 43-58.
- Grossetti M., Godart F., 2007, « Harrison White : des réseaux sociaux à une théorie structurale de l'action » in *SociologieS, Découvertes / Redécouvertes*, mis en ligne le 17 octobre 2007, Consulté le 13 mai 2011: [http://sociologies.r. Sociologie\(s\)](http://sociologies.r. Sociologie(s)).
- Hamzaoui M., 2005, « Émergence et logiques de la politique d'activation du social et de l'emploi » in *Pensée plurielle*, vol. 2.
- Hamzaoui M., 2010, « Émergence de la question du partenariat dans le champ du travail Social » in *TEF (travail, emploi, formation) Les transformations de l'intervention sociale collective et communautaire*, 9.
- Lazega E., 2006, « Le capital social de l'organisation flexibilisée » in *Revue française de gestion*, 4, 163, p. 127-137.
- Lazega E., 1994, « Analyse de réseaux et sociologie des organisations » in *Revue française de sociologie*, 35-2, p. 293-320.
- Lebrun M., 2009, « Bilan mitigé de l'activation du comportement de recherche d'emploi » in Wilkin L. et Bernard B. (eds.), *Pyramides : les réformes de l'administration vues d'en bas*, vol. II, 18, p. 213.
- Lipsky M., 1980, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-york, Russel Sage Foundation.
- Luhmann N., 1993, « Clôture et couplage » in Arnaud A. et Guibentif P. (dir.), *Niklas Luhmann observateur du droit*, LGDJ, p. 53-66.
- Mohr J. W., White, H. C., 2008, « How to model an institution » in *Theory and Society*.

- Plasterman P., 2005, « Défédéraliser la sécurité sociale » in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 34, 1899.
- Rawls J., 2001, *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*, Paris, éd. La Découverte.
- Rhodes, R. A. W., 1985, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 437.
- Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale*, Paris, éd. du Seuil, coll. Points essais.
- Weller J.-M., 1999, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, éd. Desclée de Brouwer.
- Wels J., mars 2011, « L'Etat fédéral en proie à l'Etat-service : sociologie d'un séparatisme » in *La revue nouvelle : Justice restauratrice, justice d'avenir ?*, 3, p. 11-13.
- White, H. C., 2011, *Identité et contrôle. Une théorie de l'émergence des formations sociales*, Paris, EHESS Translate, p. 123.