

# Bien agiter avant l'emploi. De l'activation des politiques d'emploi à l'agitation des chômeurs

Social Science Information

1–23

© The Author(s) 2019

Article reuse guidelines:

sagepub.com/journals-permissions

DOI: 10.1177/0539018419882547

journals.sagepub.com/home/ssi



Jean-François Oriante and Laura Beuker 

Université de Liège, Liège, Belgium

## Abstract

By articulating a *pragmatic* approach of the labor market intermediaries with a *systemic* approach of the interactions at the State's counters, the authors study the follow-up and accompaniment procedure of jobseekers in Belgium, within three public employment services. This procedure appears today as the most successful realization of a reform process, within the employment policies, that is still in progress since the middle of the 1990, under the influence of the European institutions (the European employment strategy). The authors analyze the role of the National Employment Office's facilitators, the agents who are in charge of the jobseekers' following-up procedure, that is the control of their effort to find a job. They also focus on the role of the employment counselors of two regional public services by showing that the employability – the official target of the activation policies – operate as a way to speak abstractly of employment and unemployment, as a way to sustain and to intensify the communication at the State's counters. The action of the labor market intermediaries, qualified by the authors as a *moral enterprise*, can be characterized by its self-referential nature: to socialize the job seekers, to make them sensitive to the norms and standards of employability that are at stake in the three public employment services. According to the authors, the 'labor market' acts as a fiction: a simplified reconstruction of the world of work, within the political system, that serve as a readily available reference for the public action of intermediation.

## Keywords

active labor market policies, complexity, employability, labor market intermediaries, self-reference, social role, social system

---

## Corresponding author:

Laura Beuker, Université de Liège, Lentic - HEC École de Gestion de l'Université de Liège, Boulevard du Rectorat, 19, Liège (Sart Tilman), 4000, Belgique.

Email: [laura.beuker@uliege.be](mailto:laura.beuker@uliege.be)

## Résumé

En complétant une approche *pragmatique* des intermédiaires du marché du travail par une approche *systémique* des interactions aux guichets de l'État, les auteurs étudient la procédure de suivi et d'accompagnement des chômeurs en Belgique, au sein de trois services publics de l'emploi. Cette procédure apparaît aujourd'hui comme la concrétisation la plus aboutie d'un processus de réformes au sein des politiques d'emploi, toujours en cours depuis le milieu des années 1990, et sous l'influence des institutions européennes (la Stratégie européenne pour l'emploi). Les auteurs analysent le rôle des facilitateurs de l'Office national de l'emploi (ONEm) chargés du suivi des chômeurs, autrement dit du contrôle de leurs « efforts » en matière de recherche d'emploi. Ils se centrent, ensuite, sur le rôle des conseillers emploi de deux services publics régionaux en montrant que l'employabilité – l'*objectif* officiel des politiques d'activation – fonctionne comme un *moyen* de parler abstraitement de l'emploi (et du chômage), un moyen de soutenir et d'intensifier la communication aux guichets de l'État. L'action des intermédiaires, que les auteurs qualifient d'*entreprise morale*, se singularise par son caractère autoréférentiel : socialiser, rendre sensibles les chômeurs aux normes et standards d'employabilité en vigueur au sein des différents services publics de l'emploi. Selon les auteurs, le « marché de l'emploi » agit comme une *fiction* : une reconstruction simplifiée du « monde » du travail, au sein même du système politique, qui sert de référence, de point d'appui, à l'action publique d'intermédiation.

## Mots-clés

autoréférence, complexité, employabilité, intermédiaires du marché du travail, politiques actives d'emploi, rôle social, système social

## Introduction

Les politiques actives d'emploi se développent en Belgique, depuis une vingtaine d'années, sous l'influence des institutions européennes. Elles visent explicitement le développement de l'*employabilité* (ou capacité d'insertion socioprofessionnelle) des chômeurs, autrement dit leurs « chances » d'accéder à un emploi durable et de qualité. En Belgique, la Stratégie européenne pour l'emploi se traduit dans le cadre d'accords (successifs) de coopération entre l'État fédéral et les Régions, relatifs à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs<sup>1</sup>.

Ces politiques confèrent aux « intermédiaires du marché du travail » (Bessy & Eymard-Duvernay, 1997) un rôle central dans l'activation des chômeurs (conseil, orientation, formation, coaching, etc.). Elles se fondent sur une différenciation entre mesures *passives* (l'indemnisation) et mesures *actives* (l'accompagnement, la formation et le contrôle) et sur une conception « behavioriste » du chômage, dont les causes seraient principalement imputées à des comportements individuels (Loriaux, 2015).

Cet article s'appuie sur une recherche empirique (Beuker, 2016 ; Beuker & Orianne, 2016) menée au sein de trois services publics de l'emploi en Belgique, auprès d'agents (facilitateurs et conseillers emploi) chargés de mettre en œuvre le plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs (Arrêté Royal du 30 avril 2004)<sup>2</sup>. Ce plan prévoit le renforcement de l'accompagnement des chômeurs par les services publics, la mise en place de la

procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi par l'Office national de l'emploi (ONEm), ainsi que l'échange systématique de données entre les services publics régionaux – tels que le FOREm, le Service public wallon de l'emploi et de la formation, ou Actiris, l'Office régional bruxellois de l'emploi – et le niveau fédéral (ONEm).

## Encadré I : le travail de terrain

Le travail de terrain s'est déroulé en Région Wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale entre janvier 2013 et février 2014. Nous avons réalisé huit études de cas au sein des trois services publics de l'emploi, l'un au niveau fédéral (ONEm), les deux autres au niveau régional (FOREm et Actiris) : 3 sites ONEm ; 3 sites Actiris ; 2 sites FOREm. Chaque étude de cas a fait l'objet d'une immersion sur le terrain d'une durée variable (entre 12 et 16 jours dans les bureaux de chômage à l'ONEm ; entre 8 et 20 jours de présence dans les antennes Actiris ; entre 12 et 13 jours dans les directions régionales du FOREm). Nous y avons suivi, dans la quotidienneté de leur travail, 81 agents, conseillers emploi (21 chez Actiris et 27 au FOREm) et facilitateurs (33 à l'ONEm).

Le profil des agents est assez homogène : les métiers de facilitateur et de conseiller emploi sont exercés principalement par des femmes (80%), de 30 ans (en moyenne), diplômées de sciences humaines (majoritairement de niveau Bac+3), avec peu d'ancienneté professionnelle (66% ont moins de 2 ans d'ancienneté à l'ONEm ; 4 ans d'ancienneté en moyenne au FOREm et chez Actiris).

Cette recherche a débuté par une phase exploratoire d'analyse documentaire : lignes directrices, accords de coopération, arrêtés royaux, vade-mecum, plans stratégiques, documents internes à destination des conseillers emploi et des facilitateurs, et à destination des chômeurs. Sur chaque site, nous avons pu accéder aux classeurs de formation des agents, les photocopier intégralement, et assister à certaines séances.

Lors de la phase principale d'enquête, nous avons observé de nombreuses interactions aux guichets des services publics de l'emploi entre les agents et les chômeurs : 150 entretiens d'accompagnement chez Actiris, 62 entretiens d'accompagnement au FOREm et 167 entretiens d'évaluation à l'ONEm (dont 59 ont pu être enregistrés). Nous avons, en outre, réalisé des entretiens semi-directifs auprès des agents et de leurs responsables : 18 à l'ONEm, 29 chez Actiris et 25 au FOREm. Les objectifs de ces entretiens étaient de faire décrire aux agents leurs pratiques professionnelles, leur parcours antérieur ainsi que leur perception subjective du métier.

Nous commencerons par présenter brièvement notre objectif théorique : compléter l'approche *pragmatique* des intermédiaires du marché du travail par une approche *systémique* des interactions aux guichets de l'État, afin de mieux rendre compte de la spécificité des politiques d'activation et du rôle professionnel des agents chargés de mettre en œuvre ces politiques. Nous analyserons, dans cette perspective, la procédure de suivi des chômeurs comme un *système social*, le sous-système (social) intégrateur de l'action (publique), et le rôle singulier des facilitateurs de l'ONEm. Nous analyserons ensuite le rôle spécifique des conseillers emploi du FOREm et d'Actiris en considérant l'employabilité comme un « médium symboliquement généralisé de communication » (Luhmann, 1990, 1999 ; Parsons, 2004), un moyen de parler abstraitement de l'emploi (et du chômage), un moyen de soutenir et d'intensifier la communication entre des êtres qui *a priori* n'ont pas grand-chose à se dire. Enfin, une hypothèse relative à la réflexivité des systèmes complexes nous permettra de mettre en évidence le caractère autoréférentiel de l'action publique dans le secteur des politiques d'emploi.

## Pour une approche systémique de l'interaction au guichet

Dans un contexte de modernisation des services publics, les relations entre bureaucrates et usagers ont fait l'objet d'une attention croissante en sociologie (ainsi qu'en sciences politiques). Des études minutieuses, centrées sur les interactions de face-à-face qui se jouent aux guichets de l'État, se sont développées, notamment en France (Divay, 1999 ; Dubois, 1999 ; Weller, 1999), dans le sillage de l'enquête pionnière de Lipsky (2010) sur le *pouvoir discrétionnaire* des agents de base et leur rôle de *policy maker*. Puisant tout à la fois dans l'interactionnisme et l'ethnométhodologie, cette pragmatique de l'action publique (Joseph & Jeannot, 1995) et du jugement (Astier, 1997) donne à voir les compétences des agents de base et des usagers *in situ*, dans la quotidienneté de l'action publique en train de se faire :

Analyser le service public à partir de rencontres situées, c'est en effet prendre au sérieux le fait que l'action publique se construit ordinairement au travers d'actes de langage et de procédures concrètes par lesquelles une institution, une entreprise publique ou une administration annoncent un événement, enregistrent une réclamation, contrôlent l'accès à un espace. (Joseph & Jeannot, 1995 : 7)

Dans le champ des politiques d'emploi, un ensemble de travaux réalisés au Centre d'études de l'emploi (CEE), consacrés aux « intermédiaires du marché du travail<sup>3</sup> » (Bessy & Eymard-Duvernay, 1997 ; Bessy et al., 2001 ; Bureau & Marchal, 2009 ; Eymard-Duvernay & Marchal, 1997), ont permis d'identifier les multiples fonctions (souvent en tension) de la médiation :

1. cognitive (ou réflexive) : produire de l'information (traduire, transcoder), de la description, des théories, etc. ;
2. normative : produire des normes, des règles, des évaluations, des jugements, etc. ;
3. associative : créer du lien, des connexions entre différents « mondes » (celui de l'entreprise, du marché du travail), entre différents « êtres », « ordres de grandeur » ;
4. identitaire : imposer, négocier, stabiliser, faire exister des identités<sup>4</sup>.

Fondés sur un double postulat heuristique<sup>5</sup>, ces travaux ont apporté un éclairage nouveau sur les formes (toujours multiples) de coordination de l'action économique aux guichets de l'État. Cependant, ces travaux peinent à rendre compte des spécificités de l'action publique dans le champ de l'emploi et de la formation, considérant les politiques publiques d'emploi comme un cadre très général pratiquement sans incidence directe sur les *épreuves* (d'évaluation ou de jugement) et les *formes de coordination* aux guichets (voir, par exemple, Gélot & Nivolle, 2000 ; Meyer, 1998 ; Simonin, 1995). Or, selon nous, les politiques d'activation ne constituent pas le contexte (ou l'environnement) des interactions entre un chômeur et un conseiller emploi mais le (sous-)système intégrateur de ces interactions, des épreuves d'évaluation. En outre, ces travaux présupposent des acteurs sur-socialisés (au sens de Granovetter, 2008) – marquant ainsi une nette rupture avec la conception atomisée de l'*homo œconomicus* – capables de s'entendre, de se comprendre, de coordonner leur action, de faire des compromis, etc. Selon nous, ce postulat théorique

laisse dans l'ombre les mécanismes qui rendent possible la communication – *a priori* très improbable – « entre » un chômeur et un conseiller emploi ou un facilitateur. Il faudrait, à l'inverse, partir de l'extrême contingence des interactions aux guichets pour comprendre ce qui les stabilise, pourquoi l'épreuve de jugement ne bascule pas en épreuve de force, comment ces êtres parviennent à attribuer du sens aux bruits (« *noise* ») qu'ils produisent l'un et l'autre dans leurs tentatives de communiquer, sous quelles conditions la « construction sociale de l'usager » (selon les termes de Lipsky) est possible.

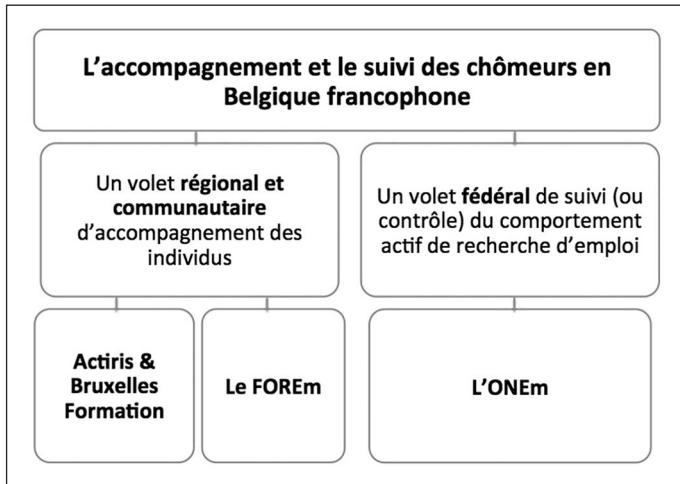
Nous proposons donc de compléter cette approche *pragmatique* de l'action publique, centrée sur les épreuves et ouverte à la pluralité des formes de coordination de l'action et à la diversité des pratiques et des représentations des acteurs, par une approche *systémique* capable de rendre compte de la spécificité de l'action aux guichets de l'État. Rappelons qu'un système d'action peut être étudié à partir des quatre composantes structurelles (valeurs, normes, collectivités, rôles), quatre éléments qui confèrent de la stabilité au système, qui rendent possible cette action (Parsons, 1973a, 1973b) Nous centrerons l'analyse principalement sur les rôles et les normes qu'institue la procédure d'accompagnement et de suivi des chômeurs. Cette procédure constitue, selon nous, le système (social) intégrateur de l'action (publique) qui coordonne et intègre les différentes composantes du système d'action pour le stabiliser<sup>6</sup>.

Avant de procéder à l'analyse, il convient encore de préciser ce que nous entendons par « système » : non pas une totalité composée de parties (comme c'est le cas chez Parsons) mais bien une différence (comme le suggère Luhmann). En effet, la différence entre système et environnement doit servir de point de départ pour toute analyse systémique (Luhmann, 2010 : 53, 227) : l'objet premier de la théorie des systèmes n'est pas le « système », ni la différence entre totalité et parties, mais bien la différence entre système et environnement. Cette précision est essentielle pour éviter toute forme de réification du concept et de nombreux malentendus.

## **La procédure de suivi des chômeurs comme système social : le rôle des facilitateurs de l'ONEm**

Depuis la création de l'Office national de placement et de chômage en 1935 – qui deviendra l'Office national de l'emploi en 1961 – jusqu'au début des années 1990, les agents des services publics de l'emploi (dénommés à cette époque « placeurs ») assuraient la mise à l'emploi (ou le placement) des chômeurs. Sous l'influence des institutions européennes, l'activité de placement a progressivement été délaissée (notamment au bénéfice des agences privées de placement) au profit de l'activité d'accompagnement. La fonction unique et polyvalente de placeur cède désormais la place à d'autres métiers, tels que conseillers emploi, facilitateurs, gestionnaires d'offres, conseillers en recrutement, en ressources humaines, etc.

Les conseillers emploi sont les agents des services publics régionaux (le FOREm en région wallonne et Actiris pour la région de Bruxelles-Capitale) chargés d'accompagner les chômeurs vers l'emploi lors d'entretiens individuels. Les facilitateurs sont les agents de l'ONEm dont le rôle est de vérifier le caractère actif et suffisant des démarches de recherche d'emploi réalisées par les chômeurs.



**Figure 1.** L'accompagnement et le suivi des chômeurs en Belgique francophone (avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État).

Depuis juillet 2004, l'ONEm organise le contrôle de la disponibilité des chômeurs. Le rôle des *facilitateurs* (dénomination officielle des agents du service « Dispo » de l'ONEm) est de vérifier, dans le cadre d'entretiens individuels (ou sur dossier, dans certains cas), que la personne « recherche activement du travail et fournit des efforts suffisants pour s'intégrer sur le marché du travail<sup>7</sup> ». Cette évaluation repose sur une procédure instituée par la réglementation du chômage, établie par l'Arrêté Royal du 25 novembre 1991, qui fixe un ensemble de critères permettant de circonscrire l'information pertinente (différencier l'information de la non information).

Luhmann (2001) définit une procédure comme « un système social » d'un genre particulier : ni simple rituel, ni série préétablie d'actions déterminées, une procédure vise à éliminer des alternatives, réduire la complexité, absorber l'incertitude (les conflits et les protestations), bien souvent à partir d'informations qui proviennent d'opérations effectuées par d'autres<sup>8</sup>. La procédure structure la situation dans son ensemble (sans toutefois en déterminer l'issue) et remplit une fonction spécifique : l'élaboration d'une décision ponctuelle contraignante, et dans le cas présent, l'octroi des allocations de chômage. L'incertitude quant à l'issue fournit aux participants la motivation nécessaire pour contribuer au déroulement de la procédure : elle motive les participants à adopter un rôle, à « jouer le jeu ».

### *Épreuves d'évaluation et libre examen de la preuve*

Pour procéder à l'évaluation des efforts de recherche d'emploi, les facilitateurs doivent encoder (dans l'outil informatique « Mainframe ») une série d'informations à partir d'éléments communiqués par le chômeur lui-même, relatifs à ses propres démarches d'insertion. Comme il est stipulé dans l'article 59 quater de l'Arrêté Royal de 1991, le

chômeur peut attester de ses démarches « par toutes voies de droit, y compris la déclaration sur l'honneur ». En cas de doute sur la véracité des déclarations et/ou des documents fournis par l'usager, le facilitateur procède à une vérification systématique des « preuves », conformément aux dispositions de l'article 139 de ce même Arrêté, en tenant compte de la situation sociale et familiale de la personne, de ses possibilités de déplacement, ainsi que d'éventuels éléments de discrimination dont il pourrait faire l'objet.

La quantité de preuves est le premier critère mobilisé dans l'évaluation du facilitateur. Bien qu'il ne soit fait aucune mention dans l'Arrêté d'un nombre précis pouvant traduire le caractère suffisant des démarches de recherche d'emploi, un seuil minimum de quatre preuves de recherche par mois fait office de repère « flottant » entre les différents bureaux de chômage, modulé en entretien par les facilitateurs en fonction du profil des usagers. Le deuxième critère formel porte sur l'admissibilité des preuves. L'ONem fixe des critères méthodologiques de recherche d'emploi et de conservation des preuves (comme imprimer, classer et dater tout document permettant d'attester d'une démarche de recherche d'emploi, joindre les lettres de motivation, le *curriculum vitae* actualisé, etc.). Dans le cas où le chômeur n'a pas respecté ces exigences formelles, l'évaluation de ses démarches de recherche d'emploi sera négative. Une fois ces deux critères formels satisfaits, le facilitateur évalue les preuves de recherche d'emploi selon trois critères de fond : la régularité, la diversité et la cohérence des démarches. Tout d'abord, le chômeur est tenu de chercher du travail de façon régulière, et non pas un seul jour par mois. Il est donc indispensable que les documents de recherche d'emploi soient datés. Ensuite, le chômeur ne peut se limiter à une seule méthode de recherche, ses démarches doivent idéalement associer candidatures spontanées et réponses à des offres d'emploi. Enfin, il faut que les candidatures soient cohérentes avec le profil du chômeur et ses déclarations en entretien. Ces critères découlent de dispositions réglementaires (cf. l'article 59 quater de l'Arrêté de 1991) et font l'unanimité auprès des facilitateurs que nous avons observés.

Il est intéressant de souligner le fait que ni l'effectivité (le chômeur cherche-t-il réellement ?), ni l'efficacité (trouve-t-il ?) de la recherche ne sont formellement investiguées par les facilitateurs lors de leurs évaluations. Dans la mesure où le chômeur montre qu'il

Extraits d'observations réalisées auprès de facilitatrices :

*Donc, pour l'ONem, il faut bien chercher du travail tous les mois, bien élargir les recherches [ . . . ] et garder des preuves de tout ce que vous faites. Donc bien dater et noter tout ce que vous faites, ça va ?*

1<sup>er</sup> entretien, bureau de chômage n°1, facilitatrice B

*Si vous deviez revenir chez nous, et que vous connaissez d'autres épreuves, ce que je ne vous souhaite pas, il faudra venir avec des documents. Il faut créer des automatismes : ONem, papiers ! FOREm, papiers ! Syndicat, papiers !*

1<sup>er</sup> entretien, bureau de chômage n°2, facilitatrice D

*Facilitatrice : N'oubliez pas de conserver toutes les candidatures quand vous postulez de manière spontanée, ça va ? Voici un papier qui vous informe des sanctions que vous encourez si vous ne respectez pas tous les points du contrat, c'est une diminution de vos allocations pendant 4 mois, ça va ?*

*Usager : Et si je ne trouve pas du boulot d'ici là ?*

*Facilitatrice : On ne vous demande pas de trouver du boulot, on vous demande d'en chercher. Ce sont vos démarches qu'on évalue, ça va ?*

2<sup>ème</sup> entretien, bureau de chômage n°1, facilitatrice C

cherche activement, qu'il apporte une série de preuves en bonne et due forme, le reste n'a que peu d'importance. Il arrive même que des agents, pourtant convaincus de l'effectivité de la recherche d'emploi du chômeur, doivent lui adresser une évaluation négative car ce dernier n'a pas respecté le format « officiel » de conservation de preuves.

Comme l'illustrent ces quelques extraits d'interactions au guichet, la procédure rend possible le « libre examen de la preuve », autrement dit la liberté pour l'agent de ne pas prendre en compte les rôles et autres éléments extra-procéduraux (Luhmann, 2001).

Extraits d'observations réalisées auprès de facilitateurs :

Délégué syndical : *C'était un CDI ! Et puis il a cherché, il a trouvé ! Cela ne lui est pas tombé du ciel !*

Facilitatrice : *Je ne dis pas que Monsieur n'a pas cherché. Je dis que je n'ai pas de preuves. . .*

3<sup>ème</sup> entretien, bureau de chômage n°1, facilitatrice coordinatrice

Usager : *Ok je suis un dinosaure et je sais comment avoir des preuves, mais je ne veux pas être un demandeur d'emploi, je veux un travail ! Ce ne sont pas des preuves pour l'ONEm que je veux ! [ . . . ] Ce que je cherche, c'est un travail et des fiches de salaires !*

2<sup>ème</sup> entretien, bureau de chômage n°3, facilitateur N

Usager : *Ben fatalement, je vous dis que c'est un peu particulier comme recherche d'emploi, parce que c'est un petit milieu, c'est-à-dire que je connais déjà beaucoup de monde et qu'il y a beaucoup de choses qui se passent de manière informelle quoi, donc après un spectacle, on boit un verre. . . Je ne vais pas demander au metteur en scène ou au directeur de compagnie, tient, fais-moi un papier, on a bu un verre. Sinon, je me grille quoi. C'est l'inverse de rechercher de l'emploi si je fais ça !*

Facilitateur : *D'accord, mais ce que vous pouvez faire quand c'est comme ça, c'est garder une preuve écrite de notes que vous prenez. . .*

Usager : *Je pourrais, mais alors je vous mets n'importe quoi !*

Facilitateur : *Le but n'est pas de mettre n'importe quoi, mais vraiment. . .*

Usager : *Écoutez, je n'ai pas envie de faire le bon petit soldat, juste pour vous prouver. . . Enfin, j'essaie d'être cohérent.*

Facilitateur : *Voilà, le but c'est de jouer le jeu, quand même, ce n'est pas spécialement de noter un compte-rendu d'un entretien, si vous discutez deux heures avec une personne, mais voilà, de noter la date, j'ai rencontré cette personne-là [ . . . ]*

Usager : *Oui, je sais bien, mais comme je vous dis, 15 ans que je fais ce boulot. Je ne sais pas quel âge vous avez mais. . . Vous n'allez pas m'apprendre comment je dois chercher de l'emploi !*

Facilitateur : *Ce n'est certainement pas ce que je vous dis, c'est comment garder des preuves. 1<sup>er</sup> entretien, bureau de chômage n°2, facilitateur F*

### **La double différenciation de la procédure comme condition de son autonomie**

Les procédures, comme n'importe quel système, se constituent par une *différenciation*, c'est-à-dire par l'établissement d'une frontière par rapport à un environnement (Luhmann, 2006). Dans le domaine social, la création de rôles propres à la procédure produit une séparation des rôles entre la procédure et son environnement. Ainsi, le rôle de facilitateur est distinct des autres rôles sociaux (mère de famille, célibataire, membre d'un comité de parents, étudiante en cours du soir, etc.) : cette séparation est assurée par l'anonymat de la fonction (et par la distance expressive au rôle, comme l'ont bien montré les

interactionnistes de Chicago). Notons à cet égard que les facilitateurs ne signent aucun document officiel de radiation en leur nom propre, mais toujours au nom de leur responsable de service, et ne communiquent d'ailleurs, face au public, aucune information personnelle les concernant. Ils bénéficient, en outre, d'un accès (dérobé) pour entrer et sortir de leurs bureaux et des bâtiments, ce qui les soustrait à la confrontation directe avec le public.

La séparation des rôles agit comme un filtre et protège les participants de leur responsabilité quant aux conséquences sur leurs autres rôles. Ainsi, le facilitateur ne pourra être tenu responsable des « conséquences familiales » que pourrait produire la suppression des allocations de chômage. Le rôle de chômeur, au sein de cette procédure, est également séparé des autres rôles sociaux (marié, électeur, membre d'un club de football, etc.) ; cependant, à l'inverse du facilitateur, ces autres rôles sociaux doivent être connus par l'institution, communiqués et enregistrés, pour opérer cette différenciation.

Si la procédure se constitue par une différenciation « externe » (par rapport à un environnement), elle se développe invariablement (accroît sa propre complexité) par une différenciation « interne », comme dans notre cas précis par la différenciation des publics. En effet, la procédure de contrôle se subdivise en trois procédures spécifiques : la « dispo classique » (pour les chômeurs admis sur la base du travail), la « dispo W » (pour les chômeurs admis sur la base des études), la « dispo J » (pour les jeunes en stage d'insertion<sup>9</sup>). Le tableau 1 ci-dessous donne à voir les trois « sous-systèmes intégrateurs » de l'interaction aux guichets de l'ONEm, chacun fixant ses propres standards, temporalités, rythmes, durées, etc.

**Tableau 1.** Tableau comparatif des régimes de contrôle de l'ONEm (avant la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État).

	<i>Dispo classique</i>	<i>Dispo W</i>	<i>Dispo J</i>
<b>Public cible</b>	Admis sur la base du travail	Admis sur la base des études	Jeunes en stage d'insertion professionnelle
<b>Début de la procédure de contrôle</b>	15 <sup>e</sup> mois (< 25 ans) ou 21 <sup>e</sup> mois (> 25 ans)	6 <sup>e</sup> mois	Entre 7 <sup>e</sup> et 11 <sup>e</sup> mois
<b>Forme de l'évaluation</b>	Entretien avec un facilitateur	Envoi de documents (ou entretien)	Entretien avec un facilitateur
<b>Nombre d'entretiens</b>	Maximum 3	Maximum 2	2
<b>Durée des allocations</b>	Sans limite de temps	36 mois	36 mois

Cette double différenciation (interne et externe) est une condition essentielle de l'autonomie (relative) de la procédure qui contribue, selon Luhmann (2001), à la généralisation sociale du résultat, par la production continue et relativement standardisée de décisions « impersonnelles ». Elle peut être observée d'un point de vue *temporel* (une procédure doit disposer du temps nécessaire pour mettre en opération ses propres

procédés de traitement de l'information), d'un point de vue *substantiel* (son existence est assurée par la « réglementation chômage » : une erreur de codage n'entraîne pas directement la modification du code de la procédure), du point de vue *social* (délestage de la « pression sociale » par la séparation des rôles sociaux).

Une question importante demeure : par quels mécanismes (psychiques et sociaux) la participation à une procédure renforce-t-elle la disposition d'un chômeur à accepter comme contraignantes (pas forcément comme justes) les décisions – et cela indépendamment de leur contenu et de leur justification ? On sait que la participation au processus de décision peut accroître la disposition à l'accepter : en effet, une participation (même consultative) des personnes concernées au processus décisionnel sert en quelque sorte de « soupape » au ressentiment (à la déception, à la critique), absorbe les objections et favorise ainsi l'acceptation, ou du moins la concrétisation de la décision finale.

C'est le concept de *rôle* qui est ici central pour la compréhension de ce mécanisme. C'est ainsi que Parsons (1955) a longuement étudié le modèle de la relation thérapeutique comme une activité fondée sur l'institutionnalisation de rôles complémentaires<sup>10</sup>. L'idée-clé est la suivante : le prise de rôle conduit à une transposition dans le rôle de l'autre, comme l'a bien montré Mead (2006), ce qui entraîne un échange de perspectives permettant de stabiliser les attentes comportementales.

En prenant un rôle qui lui est étranger, il (ego) peut s'attribuer à lui-même un rôle qui lui est propre, il peut se prendre pour un objet, d'un « I » (je) qu'il était, devenir un « Me » (moi) et découvrir ainsi les aspects du monde qui fournissent à ces deux perspectives un sens identique. (Luhmann, 2001 : 76)

### *La double fonction de la procédure : restructurer les attentes et absorber les protestations*

Il serait illusoire, en effet, de faire reposer sur les seuls mécanismes psychiques l'acceptation de décisions contraignantes (prises par une administration) ou encore l'intériorisation de normes : comme le suggère Luhmann, un tel apprentissage ne peut être le seul fait de l'individu, il ne peut se produire sans un soutien social, un apprentissage. Cet apprentissage requiert donc la capacité du système (la procédure administrative) d'implanter de nouvelles attentes dans les autres systèmes (comme par exemple la personnalité, l'organisme ou encore d'autres systèmes sociaux) : la légitimation des décisions par la procédure doit ainsi être considérée comme un processus d'apprentissage institutionnalisé, comme la restructuration permanente des attentes (Luhmann, 2001 : 28, 107).

En ce sens, la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi sensibilise le système psychique (personnalité) et organique (organisme de comportement) de l'« usager » à l'employabilité, ce concept au cœur des politiques européennes de l'emploi qui permet de communiquer abstraitement, à propos de l'emploi et du chômage, aux guichets de l'État. Elias (1995) a bien montré comment les systèmes sociaux, au cours du processus de civilisation des mœurs, ont progressivement régulé la relation entre l'organisme et la personnalité par un développement et une codification accrue de la sensibilité (par l'apprentissage d'un sentiment de gêne, de pudeur, de dé/plaisir). À

l'instar des traités de savoir-vivre, la procédure d'activation socialise l'individu au rôle social (et au statut qui lui est associé) de chômeur actif.

C'est ainsi, très concrètement, dans le cas d'une première évaluation négative (en disponibilité classique), que le chômeur peut bénéficier d'un « contrat » (en lieu et place d'une sanction financière) pour se « mettre en ordre », autrement dit d'une liste d'actions définies<sup>11</sup> qu'il doit impérativement réaliser dans un délai imparti, en respectant certaines modalités de collecte et de conservation des preuves.

De toute façon, pas besoin d'avoir peur aujourd'hui ! C'est un premier entretien, donc si c'est positif, on ne se revoit plus avant six mois pour vous. Si c'est négatif, alors il y a un contrat avec des choses à respecter, mais il n'y a pas de sanction financière aujourd'hui ! (1<sup>er</sup> entretien, bureau de chômage n°2, facilitatrice C)

Cet outil permet de socialiser, sensibiliser le chômeur aux codes « onémiens », au *modus operandi* de l'activation. Sous la forme d'un apprentissage progressif (fait d'essais-erreurs), la procédure de contrôle est aussi une procédure de mise en conformité de l'usager aux normes (internes à l'administration) relatives à la recherche d'emploi.

Pour une minorité, le contrat aide, et pour une majorité, cela aide juste à avoir des allocations. (Bureau de chômage n°3, facilitatrice M)

De la sorte, le chômeur exécute parfois, non sans une certaine frustration, les actions prévues dans le contrat, alors même que ces dernières ne correspondent plus du tout à son projet professionnel.

Facilitatrice : C'est quoi comme formation ?  
 Usager : Cuisine, comme il était stipulé dans le contrat.  
 Facilitatrice : Ici, on demande toujours si vous avez changé de projet. Ben voilà, si vous vous êtes renseigné sur une formation, si c'était autre chose, c'était bon aussi.  
 Usager : Ah oui. J'ai fait comme on avait dit à l'époque.  
 (2<sup>ème</sup> entretien, bureau de chômage n°1, facilitatrice C)

Corolairement, la procédure doit aussi permettre à l'insatisfaction de s'exprimer (Luhmann, 2001 : 112). Sa fonction est de disséminer, d'absorber les protestations, de spécifier l'insatisfaction, d'affaiblir (ou épuiser) les participants récalcitrants, d'éliminer des alternatives. Signalons à ce titre que l'agencement des bureaux (globalement le même dans les trois bureaux de chômage investigués) est conçu pour faciliter l'expression du mécontentement et la gestion *in situ* des « irritations » potentielles que la procédure génère. Chaque bureau est ainsi équipé d'un panic-button qui, une fois actionné, envoie un message d'alerte à l'ensemble des ordinateurs du service ; chaque ordinateur est solidement fixé au bureau afin que l'on ne puisse pas s'en saisir (comme d'une arme, par exemple) ; sur deux des trois sites observés, des gardes effectuent en permanence des rondes entre les bureaux, tant pour décourager d'éventuelles agressions, que pour intervenir en cas de problème.

Comment tenir à l'écart la déception ou la frustration une fois exprimée ? Il est essentiel, comme le souligne Luhmann (2001 : 166), de canaliser l'insatisfaction au sein de

voies qui ne nuisent pas à la structure, autrement dit de la reléguer dans l'ordre « privé » : isoler socialement et thématiquement l'individu qui ne donne pas son accord (en tant que « source de problème ») de telle sorte que sa protestation demeure sans effet. L'individualisation du rôle de chômeur, en séparant le chômeur des autres rôles et liens sociaux, est une condition essentielle de son abstraction, comme nous le verrons par la suite.

## **L'employabilité comme médium généralisé de communication : le rôle des conseillers emploi**

Faire la preuve de sa disponibilité sur le marché du travail implique, pour le chômeur, de continuellement se décrire comme un « être employable » (par le biais de *curriculum vitae*, lettres de motivation, entretiens d'embauche, etc.). Les chômeurs doivent effectivement « en passer par des formulations écrites et des résumés » (Marchal, 2015 : 15). Cet apprentissage de la *descriptibilité* constitue le cœur du travail effectué par les conseillers emploi.

Nous considérons ici l'employabilité comme un « médium de communication symboliquement généralisé » (Luhmann, 1990, 1999 ; Parsons, 2004), un langage propre aux relations interpersonnelles qui permet de parler abstraitement de l'emploi (et du chômage), au guichet d'un service public de l'emploi, et qui permet en outre aux rapports d'échange de devenir réflexifs (parler le langage de l'employabilité est déjà une preuve d'employabilité). L'État moderne a progressivement utilisé le concept d'emploi pour fixer une différence essentielle entre travail salarié et travail non salarié (indépendant, à titre gratuit, domestique, etc.)<sup>12</sup>. Permettant d'abstraire le travail humain de la diversité des situations/configurations singulières de son exercice (et de rejeter dans l'ombre toutes les formes non marchandes de travail), ce concept va contribuer à intensifier la communication sur le travail au sein du système politique de l'État-nation et à organiser la « société salariale » (Castel, 1995) : séparer les actifs des inactifs (procédures d'enregistrement), fixer le travailleur à son poste (taylorisme), faire du travailleur un consommateur de masse (fordisme) et un usager anonyme de services publics (keynésianisme), définir un statut social (*membre* de la société salariale). Sous l'influence des institutions européennes, le concept d'employabilité s'est progressivement développé comme moyen généralisé de communication (sur le thème du travail humain) au sein d'un système politique transnational, permettant ainsi de dépasser la singularité des trajectoires nationales de l'emploi (Esping-Andersen, 1999), les définitions/conceptions très différentes de l'emploi (et du chômage) entre les États. La polysémie de cette notion en perpétuelle redéfinition (Gazier, 1990) alimente les débats les plus vifs (employabilité initiative ou interactive, individuelle ou collective, etc.) et accentue le potentiel de généralisation des communications sur le travail humain. Notons qu'au niveau européen, ce concept a permis de définir une orientation politique commune (la Stratégie européenne pour l'emploi) ainsi qu'une procédure d'évaluation par les pairs (la méthode ouverte de coordination (MOC)).

Il serait déraisonnable de penser que tous les acteurs (agents et usagers) acceptent, ou adoptent, exclusivement, ce moyen de communiquer. Cependant, tous s'y essaient, à

tâtons, bon gré mal gré, car l'employabilité constitue, au sein de la procédure de suivi et d'accompagnement des chômeurs, le moyen privilégié par les administrations publiques belges – proposé et enseigné tant aux agents de guichet en formation qu'aux usagers lors des entretiens – pour faciliter la communication, *a priori* très improbable, entre des personnes qui, la plupart du temps, n'ont pas grand-chose à se dire.

Mais là, dès le départ, ils viennent avec un bon CV, une bonne lettre de motivation, ils connaissent les sites internet, savent comment chercher les preuves, mais toi tu vas devoir les voir pendant un an, tous les mois ! Et après, tous les deux mois et, à la limite, tu en as, tu ne sais vraiment pas quoi leur dire ! [ . . . ] C'est pénible, aussi bien pour le conseiller emploi que pour le demandeur d'emploi, de voir des jeunes autonomes ! (Conseillère H, antenne n°1)

La tâche des conseillers emploi n'est ni de placer ni de contrôler les chômeurs. Elle consiste plutôt à « développer leur employabilité » dans le cadre de dispositifs d'accompagnement : la construction de projets professionnels chez Actiris, l'accompagnement individualisé au FOREm. Cet accompagnement dure plus ou moins un an et prend la forme d'une série d'entretiens individuels : entretien de diagnostic, de bilan, de suivi, etc. (*cf.* tableau 2 ci-dessous).

**Tableau 2.** Tableau comparatif des procédures d'accompagnement (FOREm – Actiris).

Le FOREm : l'Accompagnement Individualisé (AI)	Actiris : la Construction de Projet Professionnel (CPP)
<b>Jour 1</b> – Entretien d'inscription	<b>Jour 1</b> – entretien d'inscription + entretien de clarification
<b>Entre 1 et 2 mois</b> – Entretien de bilan : point sur la situation de l'usager et définition d'un parcours via l'élaboration d'un plan d'action	<b>Entre J7 et 3 mois</b> – Entretien de diagnostic : détermination d'un objectif professionnel <sup>13</sup> et d'un plan d'action
<b>Entre 2 et 12 mois</b> – Entretien(s) de suivi : point sur l'état d'avancement du plan d'action	<b>Entre 3 et 12 mois</b> – Entretien(s) de suivi : point sur l'état d'avancement du plan d'action
<b>12 mois</b> – Fin de l'accompagnement systématique	<b>12 mois</b> – Entretien de bilan : fin de l'accompagnement systématique

Lors de ces entretiens d'accompagnement, le conseiller emploi invite le chômeur à se raconter, à se décrire, à communiquer sur son profil, sur ses candidatures. En posant une série de questions à l'usager, le conseiller l'initie au champ lexical de l'employabilité : il lui apprend à utiliser les « bons » termes pour produire de l'information sur lui-même. Ainsi, Actiris propose un test à l'entrée (« Ai-je un projet professionnel ? ») qui se fonde sur l'idée selon laquelle un individu autonome est une personne *consciente* de son potentiel sur le marché du travail, comme en témoigne la mention suivante : « Pas de panique, comme beaucoup de chercheurs d'emploi qui ont obtenu le même résultat, vous disposez sans doute d'un potentiel d'atouts et de compétences dont vous n'avez peut-être plus conscience. Des solutions existent ! ». L'individu autonome apparaît invariablement comme la figure idéale d'une intermédiation réussie. Le manque d'autonomie se

manifeste surtout, selon les conseillers, par un manque de vocabulaire spécifique à la recherche d'emploi, une incapacité à se décrire conformément aux « standards du marché ».

En fait, il cherchait à sa manière. Il cherchait à sa manière sans CV, sans lettre de motivation. En allant frapper aux portes et sans prendre de preuves. Enfin, voilà, tu ne sais pas le protéger vis-à-vis de l'ONEm, tu n'élargis pas la recherche d'emploi [. . .] j'ai dû négocier pour lui faire comprendre que c'est pour lui, pour qu'il se protège. . . (Antenne n°1, conseillère C)

Il convient de préciser que le conseiller emploi n'est pas un expert du marché du travail, à l'instar des professionnels de l'insertion des jeunes en France (Lima, 2014). Faiblement équipé du point de vue des savoirs formels et des outils d'expertise, il ne connaît que très globalement et abstraitement les différents secteurs d'activité ; il ignore la spécificité des métiers, les compétences spécifiques requises pour chacun d'eux, les caractéristiques organisationnelles des entreprises, etc. Les connaissances dont il dispose sont essentiellement le fruit d'expériences professionnelles antérieures, de quelques formations suivies en interne, des rencontres avec les chômeurs.

J'avais déjà beaucoup d'outils en main. Parce que par rapport au CV et à la lettre de motivation, j'en avais vu défiler, donc il n'a rien fallu m'apprendre par rapport à cela. Et on ne l'a pas ça en formation, on ne t'apprend pas à faire des CV et des lettres de motivation correctes, c'est toi qui dois apprendre par rapport à tout ce que tu as comme éléments, à faire passer cette info là au demandeur d'emploi, donc c'est vrai qu'il y a un manquement par rapport à ça. (Direction régionale n°1 du FOREm, conseillère L)

Dès lors, le conseiller n'est pas en mesure de valider les compétences déclarées par les chômeurs ; il se centre davantage sur leur mise en forme, leur mise en valeur.

Conseillère : Aujourd'hui, un an qu'on se voit, qu'on fait un accompagnement ensemble, et donc c'est le moment de voir comment cela se passe au niveau des démarches et faire la clôture de l'accompagnement.

Usager : Pas de problème, cela va très bien.

Conseillère : Cela va très bien mais cela n'a rien donné !

Usager : Non, mais c'est la voiture aussi, mon père aussi cherche avec moi. Voici un exemple de mails.

Conseillère : « Je suis à la recherche d'un emploi dans votre profession, entreprise » ?

Usager : Oui, c'est la même chose.

Conseillère : Non cela ne va pas, il faut faire attention à la formulation. Pas mettre « je ne dispose pas d'un véhicule pour le moment », il ne faut pas le dire, il ne faut pas mettre ça, mais les atouts. Imaginons que j'aie des défauts et des atouts, l'employeur, je ne vais pas lui dire mes défauts. (Bilan, Direction régionale n°2 du FOREm, conseillère B)

À l'instar du contrat à l'ONEm, le plan d'action au FOREm, ainsi que le contrat de projet professionnel chez Actiris, constituent un outil d'apprentissage de premier ordre. Ils permettent de temporaliser l'accompagnement, en fixant diverses échéances, et de

moduler la socialisation de l'utilisateur au cours de l'action. Il arrive parfois qu'un plan d'action ne porte pas spécifiquement sur la recherche d'emploi, comme en témoigne l'extrait d'interaction ci-dessous :

- Conseillère : Comme vous avez eu des problèmes de logement, pourquoi ne pas commencer une formation ?
- Usager : J'y pensais aussi, parce que j'ai de l'expérience mais pas de diplômes. Je reste un manoeuvre, mais je sais maçonner, coffrer et poser des châssis.
- Conseillère : Il y a aussi la validation des compétences. Il faut le faire devant des experts et ils vous remettent un certificat. Mais comme vous avez un problème vital qui est quand même le logement, je ne vais pas axer le plan d'action sur la recherche d'emploi.  
(Bilan, Direction régionale n°1 du FOREm, conseillère J)

Comme nous l'avons déjà montré par ailleurs, les conseillers emploi se définissent comme des « généralistes de l'employabilité » dont la tâche principale est d'accompagner des individus, de les amener à travailler sur eux-mêmes, afin d'accroître leur employabilité ; cet accompagnement individualisé implique, comme en témoigne l'extrait ci-dessus, de diagnostiquer différents « troubles » de l'employabilité (problèmes de confiance en soi, de mobilité, de logement, d'assuétude, de motivation, etc.) et, selon les cas, de renvoyer les chômeurs à des spécialistes compétents (Orianne, 2005, 2015).

## **L'autoréférence des politiques d'activation : le marché de l'emploi comme *fiction* nécessaire**

L'autoréférence constitue une caractéristique majeure des systèmes sociaux complexes (Muller, 2005). De Parsons à Luhmann, la thèse de la différenciation fonctionnelle permet d'expliquer la complexité croissante d'un système social par l'évolution de sa capacité d'adaptation : la différenciation d'un système social en une multiplicité de sous-systèmes autonomisés contribue à accroître le nombre des possibles, l'éventail des possibilités d'action (la complexité interne du système)<sup>14</sup>.

On peut décrire une société comme fonctionnellement différenciée à partir du moment où elle forme ses sous-systèmes principaux dans la perspective de problèmes spécifiques qui devront dès lors être résolus dans le cadre de chaque système fonctionnel correspondant. Cela implique de renoncer à une hiérarchie fixe des fonctions [. . .]. À la place d'une telle hiérarchie [. . .], il convient alors d'instituer la règle selon laquelle chaque système accorde le primat à sa propre fonction et qu'il considère dès lors les autres systèmes fonctionnels – et en l'occurrence la société tout entière – comme son environnement. (Luhmann, 1999 : 43–44)

Si chaque sous-système fonctionne selon sa propre logique, selon ses propres codes, indéchiffrables, inintelligibles pour l'environnement, il faut renoncer à l'idée même d'une politique économique (au sens d'une politique publique capable de réguler l'économie) ou encore d'un système économique capable de « dire le vrai de l'action de l'État », pour reprendre l'expression de Foucault (2004). Une politique d'emploi, en tant

que système, se développe, s'adapte à son environnement (économique, éducatif, etc.) par l'accroissement de sa propre complexité, en reproduisant en interne cette différence, cette frontière avec l'environnement qui la constitue comme système.

Le caractère autoréférentiel des politiques actives d'emploi se donne à voir dans l'action publique *in situ*, aux guichets des services publics. Il s'agit, en effet, d'une action publique en « vase clos », *in vitro* : ni les facilitateurs de l'ONEm, ni les conseillers emplois du FOREm ou d'Actiris ne placent les chômeurs dans un emploi, n'insèrent les personnes en entreprise ; comme nous l'avons vu, les premiers facilitent leur mise en conformité par rapport à la réglementation « chômage », les seconds activent leur capacité d'auto-description dans le champ lexical de l'employabilité.

T'aimerais bien lui dire, voilà ! J'ai une offre, postulez . . . l'employeur vous attend ! T'aimerais faire cela, mais tu ne peux pas. On n'est pas là pour ça non plus. On n'est pas des placeurs. T'es limité, justement, à ce rôle de conseil et d'information. (Antenne n°3, conseillère A)

Se mettre en ordre du point de vue de la « Loi » et se décrire conformément aux attentes du « Marché », voilà ce qui est attendu des personnes qui souhaitent bénéficier d'allocations chômage en Belgique, et les intermédiaires publics, à l'instar d'*entrepreneurs moraux* (Freidson, 1984), ont pour mission de les aider à répondre à cette double exigence comportementale. Le système des politiques actives d'emploi se trouve ainsi largement déconnecté du système économique, lorsque le travail sur l'employabilité du chômeur s'effectue à distance de la mise à l'emploi.

Cette différenciation croissante s'observe à plusieurs niveaux. Au niveau supranational, tout d'abord, où la Stratégie européenne pour l'emploi redéfinit l'objectif des politiques d'emploi en termes d'employabilité : plutôt que de lutter contre le chômage, elle vise explicitement à augmenter le taux d'emploi et à accroître l'employabilité des chômeurs. Suivant cette perspective, en Belgique, les services publics de l'emploi s'efforcent d'activer le comportement de recherche des personnes sans emploi, d'accompagner plutôt que de placer – ce qui prend une signification toute particulière dans la partie francophone du pays où persiste un manque structurel de places disponibles –, de former « tout au long de la vie ». Pour ce faire, facilitateurs et conseillers reçoivent les demandeurs d'emploi ; ils n'entretiennent aucune relation particulière avec le « monde » de l'entreprise, ni même avec leurs propres collègues qui conseillent ou contrôlent les entreprises. Au niveau organisationnel, la division du travail au sein des services publics entretient ce fossé, cette frontière avec l'environnement.

On travaille souvent les uns à côté des autres, au lieu de travailler ensemble.

(Direction régionale n°1 du FOREm, conseillère A, antenne 1)

On fait notre métier dans une bulle . . . À la limite, notre seul contact avec l'extérieur, c'est le demandeur d'emploi ! Il nous apprend plein de trucs . . .

(Direction régionale n°1 du FOREm, conseillère B)

Notons enfin que le dispositif de contrôle mis en place par l'ONEm est explicitement basé sur la théorie du « *job search* », selon laquelle le chômeur, menacé par la

sanction administrative (suppression des allocations chômage), serait logiquement incité à adopter un comportement de recherche d'emploi plus actif, plus intensif, et à réduire ses prétentions salariales. La terminologie – activation du comportement de recherche d'emploi – est sur ce point éclairante : il est bien question ici de discipliner un comportement.

- Conseiller : Vous avez des questions ?  
 Usager : Est-ce que vous avez du travail pour moi ?  
 Conseiller : Bonne question ! Depuis combien de temps vous n'avez pas regardé les offres ? On va regarder ensemble. . .  
 (Direction régionale n°2 du FOREm, conseiller C)

L'« entreprise morale » (ou socialisation des chômeurs) des facilitateurs et conseillers repose, en pratique, sur l'existence d'un marché de l'emploi – les « offres » – comme point de référence permettant d'orienter l'action d'accompagnement ou de suivi au sein de la procédure. Les « besoins » du marché, les « attentes » des entreprises sont autant de « stimuli potentiels » pour motiver les chômeurs à développer leur employabilité. Cependant, les agents des services publics (tout comme les chômeurs) sont, comme nous l'avons vu, déconnectés du monde de l'entreprise. Les entreprises constituent, en effet, l'environnement (lointain) de la procédure de suivi, d'une complexité indéchiffrable, inaccessible, insondable. C'est donc en interne, au sein même des services publics de l'emploi, que se reconstruit une image simplifiée du « système économique » (qui s'auto-décrit d'ailleurs comme un marché, cf. Fourcade & Healy, 2017), un « prêt-à-penser » des marchés du travail, qui fonctionne sur le mode d'une « fiction nécessaire ». Comme les systèmes complexes sont incapables de saisir la complexité de leur environnement, ainsi que leur propre complexité, toute opération est nécessairement réductive.

Dans tous les cas, la complexité contraint à la sélection, et cela vaut également dans le cas des tentatives visant à thématiser la complexité elle-même. Chaque auto-description doit dès lors reposer sur une auto-simplification. (Luhmann, 1999 : 80)

### *Un marché du travail abstrait*

Les services publics de l'emploi décrivent le « monde » du travail de façon assez rudimentaire et toujours au singulier. À l'ONEm, le marché est conçu comme un ensemble homogène de canaux de recherche d'emploi également accessibles à tous les usagers, indépendamment de leur profil, de leurs qualifications ou encore des entreprises auxquelles ils adressent leur candidature<sup>15</sup>. Notons sur ce point que les réseaux personnels (les « liens faibles », selon Granovetter, 2008), ne sont pas considérés comme des canaux légitimes de recherche d'emploi par les facilitateurs de l'ONEm, car ils ne permettent pas de collecter des preuves en bonne et due forme. Le fait de trouver un emploi dépendrait uniquement de la volonté et du comportement de recherche du chômeur ; le comportement des entreprises en matière de recrutement est d'ailleurs totalement ignoré.

Au FOREm ou chez Actiris, le marché du travail est conçu comme une « boîte noire » où se produit l'improbable rencontre de l'offre et de la demande. Le marché possède des

attentes, exprime des besoins, auxquels le service public de l'emploi s'efforce de répondre, avec des métiers dits « en pénurie », « ouverts », ou à l'inverse « fermés ».

Un bon positionnement métier, c'est quand l'individu a toutes les compétences et le titre pour le faire. Ensuite, la deuxième question à se poser c'est « Est-ce un métier ouvert ? », où il existe des offres, ou « Est-ce un métier fermé ? », où il n'existe pas d'offres ? Si c'est un métier ouvert, alors il faut entamer des actions de recherche d'emploi, si c'est un métier fermé, alors il faut entamer des actions de formation.

(Extrait d'observations issues de la formation sur la professionnalisation du conseiller emploi, 4 décembre 2013)

### *Les entreprises réduites à des « besoins »*

Les entreprises sont absentes de la procédure d'évaluation des efforts de recherche d'emploi (ONEm) ; elles en constituent l'environnement lointain. Dans les documents officiels du FOREm et d'Actiris, elles n'existent qu'en tant que besoins de main-d'œuvre et composent, à ce titre, le marché de l'emploi (toujours au singulier). Comme l'explique une formatrice du siège central aux conseillers emploi : « À la fin d'un entretien, il faut toujours vous poser la question : Est-ce que je l'ai rapproché de l'emploi ? » (Extrait du suivi de la formation sur la professionnalisation du conseiller emploi, 4 décembre 2013.) Rappelons qu'au FOREm, un plan d'action de qualité doit permettre au demandeur d'emploi d'acquérir « une bonne connaissance du marché<sup>16</sup> ». Les conseillers emploi doivent « travailler » sur les compétences des chômeurs afin de « les amener le plus près possible des attentes du marché et des employeurs » (idem). L'intermédiation y est définie comme « la mise en relation de l'offre et de la demande de compétences<sup>17</sup> ». Il en va de même chez Actiris où la mission des conseillers est de « mettre le chercheur d'emploi en relation avec les offres et le marché de l'emploi<sup>18</sup> », en tenant compte des « réalités » du marché, pour attribuer à l'usager un ou plusieurs codes professionnels.

Dans les différents services publics de l'emploi, l'identification des « besoins » des entreprises est assurée par une procédure statistique (dites des « fonctions critiques ») qui permet de repérer les offres d'emploi qui présentent un taux de satisfaction inférieur à la moyenne. L'infinie complexité du système économique se trouve ici réduite aux « difficultés de recrutement » pour quelques profils de fonction. Et c'est sur cette base fictionnelle – *faire comme si* les entreprises exprimaient d'une seule voix des besoins clairement identifiés auxquels l'action publique n'aurait plus qu'à répondre – que se définit, au FOREm, le « cœur du métier » :

L'insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail dans une perspective d'emploi durable et de qualité, ainsi que la satisfaction des besoins des employeurs et de leurs offres d'emploi. (idem)

### **Un demandeur d'emploi simplifié**

Si les entreprises constituent l'environnement de la procédure d'accompagnement, il en va de même pour les personnes (faites de chair et d'os) qui se présentent physiquement

aux convocations des services publics de l'emploi. En réalité, les services publics de l'emploi ne convoquent qu'une version simplifiée de l'humain qui se cristallise sous la forme d'un rôle social spécifique, celui de chômeur actif. Les chômeurs sont des sortes de résumés, de modèles réduits, de personnes sans emploi qui n'existent dans les bases de données de l'Office qu'en tant qu'acronymes, nombre de mois de chômage, type d'admission (sur la base des études ou du travail), niveau de diplôme, profil de compétences, référentiels métiers, contraintes familiales, freins à l'emploi, etc.

Ainsi à l'ONem, le « chômeur » existe en tant que 50V (décision positive : ceux qui fournissent des efforts suffisants) ou 65V (décision négative : les autres). Chez Actiris, le « chercheur d'emploi » existe en tant que « code métier » (« porteur » ou « détenteur » de compétences techniques, linguistiques et informatiques) dans la base informatique IBIS où un numéro d'inscription lui est associé ainsi qu'une lettre (A, O, B) correspondant à son âge et son niveau de diplôme qui déterminent le type d'accompagnement effectué (autonome, accompagné, en formation, délégué, en détermination). Il en va de même au FOREm, le « demandeur d'emploi » existe en tant que « degré » d'autonomie qu'il convient précisément de faire évoluer positivement : autonome (segment 1) ; un coup de main est nécessaire (segment 2) ; besoin de formation (segment 3) ; éloignement du marché de l'emploi (segment 4). Dans la base informatique ERASME, le demandeur d'emploi est caractérisé par un acronyme (JT, PCO, PCF) qui synthétise un ensemble d'informations, telles que l'âge, le niveau d'études, le degré d'autonomie et le type d'accompagnement prévu. En formation, les conseillers apprennent à catégoriser les publics et évaluer leur degré d'autonomie : Madame « perdue » côtoie Monsieur « courage », Monsieur « persévérant », ou encore Monsieur « ras-le-bol »<sup>19</sup>.

Le codage informatique du chômeur et des offres d'emploi (ainsi que leur traitement statistique) s'inscrit dans une stratégie politique de pilotage par les indicateurs, qui accroît considérablement l'autoréférence des politiques d'emploi. Ce glissement du suivi statistique des politiques d'emploi au « traitement statistique du chômage » (Orianne & Conter, 2007) s'opère lorsque la maximisation du rendement des indicateurs devient un objectif politique en soi, prioritaire et déconnecté de la situation (réelle) et du devenir des personnes sans emploi.

## Conclusion

La procédure de suivi et d'accompagnement des chômeurs constitue, en Belgique, la concrétisation la plus aboutie d'un long processus de réformes, au sein des politiques d'emploi, toujours en cours depuis le milieu des années 1990, et sous l'influence des institutions européennes, en particulier de la Stratégie européenne pour l'emploi.

En croisant une approche *pragmatique* des intermédiaires du marché du travail avec une approche *systémique* des interactions aux guichets de l'État, nous avons analysé le rôle respectif des facilitateurs de l'ONem et des conseillers emploi (du FOREm et d'Actiris) au sein de la procédure de suivi et d'accompagnement des chômeurs : le premier exerce un rôle de mise en conformité du chômeur du point de vue de la loi (la « nouvelle » réglementation chômage) ; le second tient un rôle d'initiateur, de formateur, au sein du champ lexical de l'employabilité, permettant aux chômeurs de se décrire conformément aux attentes du « marché de l'emploi ». Si l'*employabilité* constitue l'*objectif* officiel des politiques d'activation, elle fonctionne surtout comme un *moyen* de parler abstraitement de l'emploi (et du chômage), de faciliter considérablement, de soutenir et

d'intensifier la communication aux guichets de l'État entre des êtres qui *a priori* n'ont pas grand-chose en commun, peu à partager et à échanger.

L'*entreprise morale* des intermédiaires publics du marché du travail se singularise par son caractère autoréférentiel : rendre sensibles les chômeurs aux normes légales et aux standards d'employabilité telle qu'elle se définit, se discute, se délibère au sein de chaque service public de l'emploi, à distance de l'entreprise. Pour motiver les chômeurs à réaliser un travail sur eux-mêmes (se mettre en ordre, bien se comporter, bien se décrire, etc.), le « marché de l'emploi » agit comme une *fiction* nécessaire, une reconstruction simplifiée du « monde » du travail, au sein même du système politique, qui sert de référence, de point d'appui à cette action publique d'intermédiation, mais sert aussi au diagnostic de « troubles de l'employabilité » et à la mise en projet des personnes sans emploi.

Cette étude de cas montre à quel point le système politique – ici, le sous-système des politiques actives de l'emploi – s'autonomise de son environnement, de telle sorte qu'il n'a plus besoin du système économique pour se décrire et reproduire sa propre complexité. Ainsi, les conseillers emploi et les facilitateurs ne sont pas des intermédiaires du marché du travail mais bien des intermédiaires des politiques publiques : ils font exister les politiques d'activation et contribuent, par là-même, à la reproduction du système politique.

Bien que cette étude ne permette aucune généralisation des résultats au-delà du cas belge, elle offre néanmoins des pistes stimulantes en termes de comparaison internationale. En effet, si l'on considère l'autonomie d'un système comme un concept gradué, il serait intéressant d'étudier le niveau d'autoréférence relative des procédures d'activation au sein de l'espace européen.

## Financement

The author(s) disclosed receipt of the following financial support for the research, authorship, and/or publication of this article: Cette recherche a bénéficié d'un financement « Actions de recherche concertées » de la Direction générale de l'enseignement non obligatoire de la recherche scientifique – Direction de la recherche scientifique – Communauté française de Belgique, octroyé par l'Académie universitaire Wallonie-Europe.

## ORCID iD

Laura Beuker  <https://orcid.org/0000-0001-9562-9837>

## Notes

1. En Belgique, l'accompagnement des chômeurs est une compétence des Régions. Il existe ainsi plusieurs services publics de l'emploi : le VDAB en Flandre, Actiris en Région de Bruxelles-Capitale et le FOREm en Région Wallonne. Jusqu'en 2016, le contrôle (ou suivi) était resté une compétence de l'Office national de l'emploi (ONEm), organisme responsable de l'organisation de l'assurance chômage en Belgique ; il a depuis été transféré aux Régions.
2. Publié au Moniteur Belge le 25.07.2007.
3. D'une part, les intermédiaires « publics » (les agents des services publics de l'emploi), d'autre part, les intermédiaires « privés » (les recruteurs).
4. Notons qu'une littérature plus récente s'est développée dans le cadre des *management studies* (voir, par exemple, Autor, 2009 ; Benner, 2003 ; Bonet et al, 2013) qui interroge la fonction RH des intermédiaires privés du marché du travail dans un contexte de travail flexible.

5. 1) La coordination marchande est incapable de rendre compte, à elle seule, du fonctionnement de l'économie (thèse de l'encastrement structurel de l'économie) ; 2) les qualités sur le marché du travail n'ont pas d'existence autonome, indépendante, ou antérieure au jugement, à leur évaluation (thèse du constructionnisme social des activités économiques).
6. « Nous traitons le système social comme l'un des sous-systèmes de base du système humain de l'action, les autres étant la structure organisationnelle du comportement, la personnalité de l'individu et le système culturel. » (Parsons, 1973a : 6). « Il est le sous-système intégrateur de l'action en général. » (Parsons, 1973a : 11).
7. Office national de l'emploi (2011) « Le cadre déontologique des facilitateurs », document interne : 5
8. En effet, le programme informatique « *Mainframe* » qu'utilisent les facilitateurs centralise non seulement les données produites en interne (diplômes et qualifications des chômeurs, nombre de mois de chômage, montant mensuel des allocations, prestations en agences locales pour l'emploi, etc.), mais aussi les données transmises par les services régionaux (FOREm, Actiris) concernant l'accompagnement (périodes de formation, dates des rendez-vous et motifs d'absence, offres d'emploi transmises et réponses éventuelles), les données du Registre national ainsi que les informations centralisées dans la Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS) concernant les périodes de travail salarié (base ONSS) ou indépendant (base INASTI) et d'éventuelles périodes de maladie (base INAMI).
9. Ceux qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire et qui satisfont aux conditions d'admission aux allocations d'insertion (ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans, avoir terminé certaines études qui ouvrent le droit, avoir accompli un stage d'insertion professionnelle et satisfaire à deux contrôles positifs de l'ONEm).
10. Parsons (1955) envisage le rôle du malade comme un système d'anticipations liées à des normes sociales ; ces normes qui régissent le système d'anticipation reposent sur divers éléments qui caractérisent sa situation.
11. Telles que se rendre au service public régional de l'emploi, réaliser x candidatures spontanées, répondre à x offres d'emploi, s'inscrire dans x agences d'intérim, suivre une formation, etc.
12. Selon Salais (1985), la codification de la relation de travail institue une première frontière entre travail et non travail (chômage, maladie, etc.) ; une codification secondaire, opérée par le droit social, institue une autre limite importante, celle qui sépare le travail salarié (emploi) du travail non salarié, qui donnera naissance au sous-système de l'emploi salarié fordiste (Supiot, 1999).
13. Défini par Actiris comme « le ou les métiers que le chercheur d'emploi voudrait exercer ». In : Actiris (2011) « Procédure d'objectivation », document interne : 1.[
14. Cette thèse, au cœur de la sociologie de Parsons (1973b : 29), repose sur une intuition commune des fondateurs de la discipline, une interprétation convergente de la modernité : la *division du travail social* chez Durkheim (la spécialisation, la différenciation de chacun dans une fonction bien précise, dans un rôle), la *rationalisation* chez Weber (la différenciation de sphères culturelles de valeurs allant de pair avec une autonomisation croissante de sous-systèmes d'activité rationnelle en finalité).
15. De nombreuses études ont pourtant souligné les multiples inégalités d'accès à l'emploi, en fonction des profils des chômeurs, de la taille de l'entreprise ou encore des segments du marché investigué (voir, par exemple, Marchal & Rieucou, 2010).
16. Le FOREm (2012) « Les dix clés de l'accompagnement individualisé », document interne : 27.
17. Le FOREm (2012) « Vademecum de l'accompagnement individualisé », document interne : 5.
18. Actiris (2011) « Mission du conseiller emploi », document interne : 2.
19. Le FOREm (2012) « Vademecum de l'accompagnement individualisé », document interne : 11.

## Références bibliographiques

- Astier I (1997) *Revenu minimum et souci d'insertion*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Autor DH (2009) *Studies of Labor Market Intermediation*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Benner C (2003) Labour flexibility and regional development: The role of the labour market intermediaries. *Regional studies* 37(6/7): 621–633.
- Bessy C, Eymard-Duvernay F (dir.) (1997) *Les Intermédiaires du marché du travail*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Bessy C, Eymard-Duvernay F, De Larquier G, Marchal E (dir.) (2001) *Des marchés du travail équitables? Approche comparative France/Royaume-Uni*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes – Peter Lang.
- Beuker L (2016) *Des politiques d'activation à l'agitation: étude de l'intermédiation publique sur le marché du travail en Belgique francophone*. Thèse de doctorat en sociologie, Université de Liège, Belgique.
- Beuker L, Oriante JF (2016) Le rôle des facilitateurs dans la diffusion de normes d'emploi: le cas d'un bureau de chômage belge. In: Meilland C, Sarfati F (dir.) *Accompagner vers l'emploi. Quand les dispositifs se mettent en action*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes – Peter Lang, 149–163.
- Bonet R, Cappelli P, Hamori M (2013) Labour market intermediaries and the new paradigm for human resources. *The Academy of Management Annals* 7(1): 341–392.
- Bureau MC, Marchal E (2009) Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail. *Revue française de sociologie* 50: 573–598.
- Castel R (1995) *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Divay S (1999) *L'Aide à la recherche d'emploi. Des conseils pour sauver la face*. Paris: L'Harmattan.
- Dubois V (1999) *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Elias N (1995) *La Civilisation des mœurs*. Paris: Pocket.
- Esping-Andersen G (1999) *Les Trois Mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Eymard-Duvernay F, Marchal E (1997) *Façons de recruter: le jugement des compétences sur le marché du travail*. Paris: Éditions Métailié.
- Foucault M (2004) *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978–1979*. Paris: Éditions de l'EHESS, Seuil, Gallimard.
- Fourcade M, Healy K (2017) Seeing like a market. *Socio-Economic Review* 15(1): 9–29.
- Freidson E (1984) *La profession médicale*. Paris: Payot.
- Gazier B (1990) L'employabilité: brève radiographie d'un concept en mutation. *Sociologie du travail* 32(4): 575–584.
- Gélot D, Nivolle P (dir.) (2000) *Les Intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*. Paris: La Documentation française.
- Granovetter M (2008) *Sociologie économique*. Paris: Seuil.
- Joseph I, Jeannot G (dir.) (1995) *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*. Paris: CNRS Éditions,.
- Lima L (2014) Qui recrute et comment? L'expertise économique des professionnels de l'insertion des jeunes. *Sociologie du travail* 56(2): 161–181.
- Lipsky M (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loriaux F (2015) *Le Chômeur suspect. Histoire d'une stigmatisation*. Bruxelles: CRISP.

- Luhmann N (1990) *Amour comme passion*. Paris: Abier.
- Luhmann N (1999) *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*. Paris: Cerf.
- Luhmann N (2001) *La Légitimation par la procédure*. Paris: Cerf.
- Luhmann N (2006) System as difference. *Organization* 13(1): 37–57.
- Luhmann N (2010) *Systèmes sociaux. Esquisse d'une théorie générale*. Québec: PUL.
- Marchal E (2015) *Les Embarras des recruteurs. Enquête sur le marché du travail*. Paris: Éditions de l'EHESS.
- Marchal E, Rieucan G (2010) *Le Recrutement*. Paris: La Découverte.
- Mead GH (2006) *L'Esprit, le soi et la société*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Meyer JL (1998) Intermédiaires de l'emploi et marché du travail. *Sociologie du travail* 40(3): 345–364.
- Muller P (2005) Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique* 55(1): 155–187.
- Orianne JF (2005) *Le traitement clinique du chômage*. Thèse de doctorat en sociologie, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgique.
- Orianne JF (2015) Ritournelles et territoires professionnels. Le cas des conseillers emploi. *Langage & Société* 152(2)1: 99–120.
- Orianne JF, Conter B (2007) Les politiques d'employabilité en Belgique: traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage. *Recherches sociologiques et anthropologiques* 38(2): 175–190.
- Parsons T (1955) *Éléments pour une sociologie de l'action*. Paris: Plon.
- Parsons T (1973a) *Sociétés. Essai sur leur évolution comparée*. Paris: Dunod.
- Parsons T (1973b) *Le Système des sociétés modernes*. Paris: Dunod.
- Parsons T (2004) *La Configuration du système social*. Toulouse: Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse.
- Salais R (1985) La formation du chômage comme catégorie: le moment des années 1930. *Revue économique* 36(2): 321–365.
- Simonin B (dir.) (1995) *Les Politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*. Cahiers du Centre d'études de l'emploi. Paris: Presses Universitaires de France.
- Supiot A (dir.) (1999) *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. Rapport pour la Commission européenne*. Paris: Flammarion.
- Weller JM (1999) *L'État au guichet*. Paris: Desclée de Brouwer.

## Biographies des auteurs

Jean-François Orianne, docteur en sociologie de l'Université catholique de Louvain, est professeur à la Faculté des sciences sociales de l'Université de Liège. Responsable des filières d'enseignement en sciences du travail et chercheur au Centre de recherches et d'interventions sociologiques (CRIS), il mène diverses études dans le domaine des politiques publiques – en particulier des politiques d'emploi et de formation professionnelle – et en sociologie du travail et des professions. Ses travaux récents portent sur les intermédiaires du marché du travail, le travail des chiens de sécurité ainsi que sur le développement des neurosciences sociales.

Laura Beuker, docteur en sciences politiques et sociales, est chercheuse au LENTIC (HEC-École de Gestion, ULiège) et chargée de projets à la Maison des sciences de l'homme (ULiège). Ses travaux récents portent sur les intermédiaires du marché du travail, les nouvelles formes d'emploi et le dialogue social.