

L'appropriation de nouvelles formes de gouvernance dans le champ de la santé : la construction d'un Ordre Local Négocié par la construction des parties prenantes

1431

Résumé

Notre recherche questionne l'appropriation de nouvelles formes de gouvernance des organisations de santé introduites par des politiques publiques récemment en France. Partant des travaux sur l'appropriation d'outils ou de dispositifs, nous montrons que ceux-ci ne permettent pas de tenir compte de la complexité multi-relationnelle de ces organisations et nous questionnons la capacité des acteurs à s'approprier ces nouvelles gouvernances comme la capacité à construire un Ordre Local Négocié (OLN) (Beaulieu et Pasquero, 2002 ; Turcotte et Pasquero, 2001).

L'Ordre Local Négocié est composé de parties prenantes, réunies en fonction d'un ou de plusieurs enjeux, autour de domaines problématiques (Pasquero, 2008), et dont les négociations vont peu à peu aboutir à un espace stabilisé d'action collective. La construction d'un OLN est alors un processus par lequel les acteurs parviennent progressivement à partager des définitions de la situation dans laquelle ils agissent (Pasquero, 1991). Cet ordre local se construit peu à peu par accords successifs, plus ou moins durables, et réunissant tout ou partie des PP concernées (Beaulieu et Pasquero, 2002). La théorie de l'OLN repose sur une appréhension socioconstructiviste des PP. Ainsi, les accords qui sont négociés dépendent des situations relationnelles dans lesquelles les parties forment les enjeux en jeu.

Etudiant de manière longitudinale et qualitative l'appropriation d'une nouvelle forme de gouvernance définie par la loi, nous mettons en évidence que la construction d'un OLN ne repose pas uniquement sur la gestion des relations, mais sur la construction des PP à ces relations. Par cette notion de construction des PP, nous mettons au cœur de la question des PP ce « qui » (qui est la PP) souvent oublié ou négligé dans les travaux sur les PP. L'acteur étant ubiquiste (Martinet, 1984) ou pluriel (Lahire, 1998), la construction vise à canaliser les répertoires d'action que les PP peuvent mobiliser. Nous montrons alors que cette construction porte sur le périmètre et les revendications des PP et nous identifions cinq ressorts de cette construction. Cette construction des PP n'est pas exactement un refus de l'altérité (ou diversité) des PP, mais repose sur une logique de réappropriation de l'altérité.

Le cas étudié est l'appropriation de la nouvelle gouvernance d'une MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapées) d'un département de taille moyenne.

Mots clés : gouvernance, appropriation, ordre local négocié, construction des PP

L'appropriation de nouvelles formes de gouvernance dans le champ de la santé : la construction d'un ordre local négocié par la construction des parties prenantes

Résumé

Notre recherche questionne l'appropriation de nouvelles formes de gouvernance des organisations de santé introduites par des politiques publiques récemment en France. Partant des travaux sur l'appropriation d'outils ou de dispositifs, nous montrons que ceux-ci ne permettent pas de tenir compte de la complexité multi-relationnelle de ces organisations et nous questionnons la capacité des acteurs à s'approprier ces nouvelles gouvernances comme la capacité à construire un Ordre Local Négocié (OLN) (Beaulieu et Pasquero, 2002 ; Turcotte et Pasquero, 2001).

L'Ordre Local Négocié est composé de parties prenantes, réunies en fonction d'un ou de plusieurs enjeux, autour de domaines problématiques (Pasquero, 2008), et dont les négociations vont peu à peu aboutir à un espace stabilisé d'action collective. La construction d'un OLN est alors un processus par lequel les acteurs parviennent progressivement à partager des définitions de la situation dans laquelle ils agissent (Pasquero, 1991). Cet ordre local se construit peu à peu par accords successifs, plus ou moins durables, et réunissant tout ou partie des PP concernées (Beaulieu et Pasquero, 2002). La théorie de l'OLN repose sur une appréhension socioconstructiviste des PP. Ainsi, les accords qui sont négociés dépendent des situations relationnelles dans lesquelles les parties forment les enjeux en jeu.

Etudiant de manière longitudinale et qualitative l'appropriation d'une nouvelle forme de gouvernance définie par la loi, nous mettons en évidence que la construction d'un OLN ne repose pas uniquement sur la gestion des relations, mais sur la construction des PP à ces relations. Par cette notion de construction des PP, nous mettons au cœur de la question des PP ce « qui » (qui est la PP) souvent oublié ou négligé dans les travaux sur les PP. L'acteur étant ubiquiste (Martinet, 1984) ou pluriel (Lahire, 1998), la construction vise à canaliser les répertoires d'action que les PP peuvent mobiliser. Nous montrons alors que cette construction porte sur le périmètre et les revendications des PP et nous identifions cinq ressorts de cette construction. Cette construction des PP n'est pas exactement un refus de l'altérité (ou diversité) des PP, mais repose sur une logique de réappropriation de l'altérité. Le cas étudié est l'appropriation de la nouvelle gouvernance d'une MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapées) d'un département de taille moyenne.

Mots clés : gouvernance, appropriation, ordre local négocié, construction des PP

INTRODUCTION

Certaines politiques publiques ⁽¹⁾ prônent de nouvelles formes de gouvernance pour rénover les modalités d'intervention et de délivrance de prestations et de services dans le champ de la

¹ En référence à Thoenig et Mény (1989), nous (Auteur et al. 2010) définissons une politique publique par les assertions suivantes: un programme d'action orienté par une théorie du changement ; le résultat d'un construit social complexe fabriqué par une pluralité d'acteurs ; un processus dont la dynamique s'apparente à une activité sociale productrice de sens (structurant les représentations sociales sur les phénomènes de société à traiter) ; une procédure organisationnelle (budget, cadre légal, institutions, dispositifs, ressources humaines) qui affecte, par ses dispositions, la situation d'un champ sociétal donné (la culture, l'environnement, l'agriculture, le médico-social...). La politique publique s'appréhende ainsi... comme un cadre institutionnel qui structure les pratiques sociales en même temps que celles-ci participent à sa production

santé. Ces rénovations impliquent de travailler avec des nouvelles parties prenantes, ou des parties prenantes déjà présentes dans le paysage institutionnel, mais de manière différente.

Notre problématique générale vise à étudier l'appropriation, en particulier par les acteurs opérationnels (ceux qui au quotidien mettent en œuvre des changements), de ces nouvelles formes de gouvernance instituées par la loi.

L'appropriation est un processus qui ne concerne pas seulement la mise en œuvre d'un nouveau dispositif mais bien plus la réflexion que cette mise en œuvre occasionne sur la politique d'une organisation et les activités au quotidien des acteurs. La littérature a surtout étudié comment un individu ou un groupe d'individu s'approprie un dispositif ou un outil ; mais au regard des travaux menés, il semble que la théorie de l'appropriation soit mal armée pour questionner les processus d'interactions et de négociation entre acteurs externes et internes que l'appropriation requière, ainsi que pour tenir compte de la complexité du contexte relationnel dans lequel l'appropriation se déroule. C'est pour répondre à ces limites que, dans un contexte de modification des relations avec des parties prenantes, nous regardons l'appropriation de ces nouvelles formes de gouvernance comme la capacité des acteurs à construire un Ordre Local Négocié (OLN) (Pasquero, 2008). Cet ordre résulte de la construction par les acteurs d'un micro espace institutionnel-négocié (Wood, 1991), qui existe dès lors que l'ensemble des parties prenantes partage une définition commune d'un évènement et reconnaissent que des perceptions ou des intérêts communs les lient les uns aux autres (Beaulieu et Pasquero, 2002). Il constitue un espace relationnel et négocié de stabilité, par lequel les acteurs concernés par des changements de forme de gouvernance, parviennent à agir collectivement. La théorie de l'OLN est particulièrement pertinente pour tenir compte de l'influence complexe entre organisation et parties prenantes (PP) et entre PP (Beaulieu et Pasquero, 2002). Ainsi, l'appropriation d'une nouvelle forme de gouvernance par des acteurs consiste pour nous à étudier comment ces acteurs construisent un dispositif comme un ordre local négocié.

Notre étude porte sur le cas particulier d'une MDPH (Maison Départementale pour Personnes Handicapées) d'un département de taille moyenne. Guichet unique, créé par la loi de février 2005, placé sous la tutelle du Conseil Général, et organisant une nouvelle gouvernance avec de nombreuses parties prenantes du champ du handicap, ces Maisons doivent mettre en œuvre 8 missions en vue d'une meilleure évaluation de la situation de handicap du bénéficiaire et de délivrance de droits et de prestations compensatrices. Leurs activités se substituent à celles de deux anciens services d'Etat, relevant chacun de deux ministères différents. Notre analyse met en évidence un processus de construction d'un OLN encore instable, inachevé, complexe et difficile.

Nos résultats montrent alors combien la construction d'un OLN ne repose pas uniquement sur la gestion plus ou moins délicate des négociations avec les parties prenantes, mais bien davantage sur la construction de ces parties prenantes.

Par cette notion de construction, nous mettons au cœur de la question des PP ce « qui » souvent oublié ou négligé dans les travaux. Par la construction, l'acteur entend dire (*enact*) qui est la PP dans son périmètre (ou frontières) et dans ses revendications avec laquelle il négocie, et nous avons identifié 5 ressorts de construction des PP. Nous avons mis en évidence un système complexe de constructions menées à la fois par les acteurs de la MDPH que les PP elles-mêmes, révélant la nature polycentrique d'un OLN. La construction des PP relève moins d'un refus de l'altérité (ou de la diversité) que d'une stratégie de réappropriation de l'altérité (quand l'acteur cherche à mieux comprendre l'autre ou à mieux se comprendre lui-même en définissant l'autre).

1. LE CADRE THEORIQUE : L'APPROPRIATION D'UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL COMME LA CONSTRUCTION D'UN ORDRE LOCAL NEGOCIE

11. DE LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES GOUVERNANCES A LA CONSTRUCTION D'UN OLN

Les organisations du champ de la santé connaissent actuellement des changements profonds de leur gouvernance, pour des raisons diverses, que l'on peut regrouper en trois thèmes : une meilleure prise en charge du bénéficiaire reconnu comme acteur de sa demande (principe de citoyenneté), au regard de son environnement de vie et du contexte des ressources (principe de territorialisation) et dans un contexte de ressources limitées (principe d'efficience).

La question de la gouvernance est problématisée de manière variée dans le champ de la théorie des organisations. La Corporate Governance est souvent réduite à la question du contrôle des dirigeants par les actionnaires (voire des PP externes) et se décline alors en une gouvernance actionnariale. Cette orientation trouve ses racines dans la théorie de l'agence et de la compréhension de l'organisation comme nœuds de contrat. Nous ne retenons pas cette approche. Une seconde orientation est de considérer la gouvernance comme un processus de recherche pour l'organisation de légitimité dans son environnement étendu (travaux institutionnalistes, DiMaggio et Powell, 1983). Souvent critiquée pour son déterminisme, des auteurs situent alors leurs travaux dans une approche dite néo-institutionnelle, en s'attachant à étudier le rôle de l'organisation à embrasser et construire son environnement avec ses PP, parlant alors d'entrepreneur institutionnel. D'autres travaux montrent combien l'intégration des PP (et donc la mise en place d'une gouvernance effective) est une condition de légitimité

sociétale et d'apprentissage pour l'organisation (Heugens et al., 2002). Notre questionnement est différent : c'est celui de comprendre comment les acteurs font avec de nouvelles formes de gouvernance qui leur sont imposées de l'extérieur (Dechamp et Romeyer, 2006), par la politique publique. Ce qui questionne la capacité des acteurs à s'appropriier ces nouvelles formes de gouvernances.

L'appropriation est une démarche individuelle ou collective visant à comprendre comment des acteurs font leurs un nouvel outil (de Vaujany et al., 2005 ; Mallet 2004) ou de nouvelles formes de gouvernance organisationnelle (Dechamp et Romeyer, 2006), à savoir « *d'adapter un objet à soi et, ainsi, de le transformer en un support de l'expression de soi. L'appropriation est ainsi à la fois une saisie de l'objet et une dynamique d'action sur le monde matériel et social dans une intention de construction du sujet* » (Serfaty, 2003). L'appropriation porte ainsi sur l'objet (ou dispositif lui-même) ainsi que sur son « pour quoi faire » et son « comment faire avec » (Proulx, 2001). Quand nous considérons ce processus à un niveau collectif (appropriation par un groupe ou une organisation), elle requière de facto des modifications de postures fonctionnelles et cognitives qui sont éminemment sociales (modifiant bien souvent la position et le rôle des acteurs les uns par rapport aux autres), et politiques (modifiant les rapports de pouvoir et de production de connaissances entre les acteurs, Foucault, 1994). Pourtant, les travaux menés sur l'appropriation nous paraissent avoir peu approfondi ce qui constitue un fondement de l'appropriation : les processus d'interactions et de négociations entre les acteurs par lesquels ils construisent ces changements sociaux et politiques. Par ailleurs, ces travaux tiennent peu compte de la nature complexe multi-relationnelle du contexte dans lequel l'appropriation se joue. La gouvernance d'une organisation n'est pas un cadre structuré prédéterminé, mais est construit par des acteurs, d'une part non forcément donnés au départ, et qui possèdent des marges de négociation et de discrétion. C'est pourquoi, nous n'étudions par l'appropriation (de nouvelles formes de gouvernance organisationnelle) comme un processus d'apprentissage, mais bien plus comme un processus de construction d'un Ordre Local Négocié (OLN) (Beaulieu et Pasquero, 2002 ; Pasquero, 2008 ; Turcotte et Pasquero, 2001).

12. LA NOTION D'ORDRE LOCAL NEGOCIE

L'Ordre Local Négocié est composé de parties prenantes (PP), réunies en fonction d'un ou de plusieurs enjeux, autour de domaines problématiques (Pasquero, 2008), interdépendants, et dont les négociations vont peu à peu aboutir à un espace stabilisé d'action collective. La construction d'un OLN est un processus par lequel les acteurs parviennent progressivement à partager des définitions de la situation dans laquelle ils agissent (Pasquero, 1991) ; un ordre négocié existe lorsque l'ensemble des parties prenantes partage une définition commune d'un événement et reconnaissent que des perceptions et/ou des intérêts communs les lient les uns

aux autres (Beaulieu et Pasquero 2002). Cet OLN se construit peu à peu par accords successifs, plus ou moins durables, et réunissant tout ou partie des PP concernées (Beaulieu et Pasquero, 2002). Il est d'ailleurs plus exact de parler de la construction (de manière synchronique et diachronique) de différents ordres locaux négociés. Nathan et Mitroff (1991) parlent d'un ordre local fragmenté, qui se structure peu à peu, au fur et à mesure que les PP parviennent à des définitions communes sur les domaines de problèmes en jeu. Les OLN sont vus comme des consensus (Gray, 1989), signifiant que les participants reconnaissent qu'une solution (accord) est acceptable, même si elle peut ne pas correspondre à la préférence de chacun. Il signifie même qu'un consensus mou sur un concept ou un principe ambigu n'est pas forcément signe d'échec, puisque permettant de maintenir des relations de négociation et d'avancer dans la construction de l'OLN. Tout se passe comme s'il s'agit d'éviter l'arrêt ou l'absence de négociations. Les accords sont donc un compromis entre les intérêts individuels des acteurs et le respect ou l'atteinte d'intérêts collectifs. Dès lors l'OLN n'est pas un ensemble de contrats entre acteurs rationnels ; il constitue au contraire un micro espace relationnel (et institutionnalisé) où certains vont accepter de « perdre » au nom d'un intérêt supérieur.

Cette théorie est mobilisée pour dresser méthodologiquement une carte des intérêts en jeu (Nathan et Mitroff, 1991), identifier le contenu et le degré de stabilité de ces ordres ou comprendre les facteurs et processus de leur construction, à savoir de construction de ces espaces institutionnels de stabilité (Pasquero, 2008), dans des situations diverses de gestion de crise (Nathan et Mitroff, 1991), de mise en œuvre d'une charte environnementale (Turcotte et Pasquero, 2001), de réforme comptable dans les universités (Modell, 2006). L'unité d'analyse est l'ensemble émergent, non défini a priori, des PP à la situation problématique. C'est donc très largement dans des contextes inter-organisationnels que la perspective a été mobilisée.

La cadre théorique de la théorie de l'OLN (Pasquero, 2008 ; Wood, 1991) est fondé sur ⁽²⁾ l'approche des parties prenantes (Freeman, 1984) et l'approche de l'ordre négocié (Strauss, 1978), mais revisitées dans une perspective socio-constructiviste ⁽³⁾.

Avec l'approche de l'ordre négocié de Strauss, il s'agit de dire combien tout ordre social est avant tout un ordre négocié (notamment quand les acteurs doivent s'approprier de nouvelles manières de travailler). L'étude de la construction des accords suppose alors de tenir compte de différents d'analyse (infra, organisationnel et supra) dans lesquels l'organisation se situe, et

² Plus exactement, l'OLN trouve également son fondement dans l'approche néo-institutionnelle, cet ordre s'apparentant à la construction d'un espace institutionnel localisé. Bien que les phénomènes institutionnels (au sens d'institutions portées par certaines organisations ou professions ainsi que par la figure des bénéficiaires des politiques publiques) soient importants, nous n'intégrons pas cette dimension dans notre analyse pour nous centrer sur la question des PP et de leur construction.

³ Par ce terme de socioconstructivisme, nous suivons Pasquero (2008) pour qui ce terme met davantage l'accent sur l'action collective entre acteurs co-construisant des accords et des institutions qui vont lier les différentes parties d'une même situation problématique. Il s'agit ainsi d'une construction sociale et collective de la réalité (ou d'un espace de cette réalité, à savoir un ordre local négocié).

qui rendent compte de la complexité et de la variété des espaces relationnels, pour repérer et analyser les accords qui sont élaborés. Pasquero (1991) retient alors de la littérature cinq conditions pour qu'un OLN puisse émerger : 1) la collaboration doit suivre une séquence d'étapes clairement définies, durant laquelle la définition du domaine et la construction de la confiance sont cruciales ; 2) la légitimité des participants doit être assurée à chaque instant, au risque qu'une PP ne se sente exclue de facto ; 3) les participants doivent reconnaître l'interdépendance de leurs intérêts ; 4) ils doivent être motivés selon un équilibre entre des valeurs communautaires et des intérêts utilitaristes ; 5) ils doivent avoir la capacité d'implémenter les décisions collectives prises, quelque soit la distribution des pouvoirs qui aura prévalu à la prise de décision.

Quant aux acteurs en présence, les auteurs assoient cette théorie sur une perspective renouvelée des PP. L'OLN réfute les prémisses de la TPP qui repose sur un postulat déterministe (Parent et Deephouse, 2007) en considérant les PP définies ex ante ou leur influence par des critères définis ex ante (Clarkson, 1995 ; Mitchell et al., 2007). Par ailleurs l'organisation étudiée n'est qu'une des parties prenantes de son environnement, l'OLN se situant dans une perspective de pluralisme participatif. Ainsi, le management des PP ne peut pas se résumer à des stratégies d'accommodation de l'organisation face à ces PP. Il repose sur le management des relations entre ces PP, puisque la formation des enjeux et des revendications des PP (y compris donc l'organisation étudiée) soient situées dans ces relations (Beaulieu et Pasquero, 2002).

Nous appuyant sur la théorie de l'OLN pour comprendre l'appropriation de nouvelles formes de gouvernance, notre recherche consiste à repérer les processus de formation, de stabilisation et de changements des ordres négociés.

2. METHODOLOGIE DE RECHERCHE ET PRESENTATION DU CAS

Nous étudions l'appropriation de la nouvelle gouvernance d'une MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapées) d'un département de taille moyenne par ses acteurs opérationnels sur une période de 5 ans (de sa création en 2005 à fin 2010). Nous présentons tout d'abord ce cas ⁽⁴⁾ puis la méthodologie de recherche suivie. Nous considérons le cas retenu comme un cas instrumental (David, 2004), choisi pour répondre à notre problématique générale (l'appropriation de nouvelles formes de gouvernance dans le champ de la santé). Ce cas est également considéré comme un cas représentatif (Yin, 1989) ou typique (David, 2004), rendant compte non seulement de la situation d'autres MDPH, mais

⁴ Pour une présentation plus complète des MDPH, voir l'ouvrage à paraître (2011) : Evolution des contextes d'action sociale et nouvelles formes de gouvernance : l'exemple des MDPH (Auteur et Laborel)

plus généralement de la question de l'appropriation de nouvelles formes de gouvernance que nombres d'organisations dans le champ des politiques publiques se voient imposées par la réglementation. Nous présentons tout d'abord la structure MDPH, avant de présenter notre méthodologie de recherche.

21. LE CAS MDPH (MAISON DEPARTEMENTALE DES PERSONNES HANDICAPEES)

Les MDPH ont été créées par la loi du 11 février 2005, loi essentielle qui a rénové le champ du Handicap, dite « loi pour l'égalité des droits et des chances, pour la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ». Elles sont un « guichet unique aux droits et prestations » en direction des personnes handicapées (PH), agissant au regard des 8 missions que lui confère la loi : l'accueil, l'information, l'accompagnement, le conseil, l'aide à la formulation du projet de vie ainsi que la sensibilisation des citoyens aux handicaps et la mise en place d'EPE et de la CDAPH (⁵), des procédures de conciliation, l'aide à la mise en œuvre des décisions prises par la CDAPH, incluant l'accompagnement de cette décision et les médiations que cette mise en œuvre requiert.

Quatre changements majeurs ont été introduits par la loi de février 2005 :

- *Le 1^o changement concerne la manière à envisager le handicap* ; La loi de 2005 en donne pour la première fois une définition juridique, qui s'écarte des anciennes conceptions qui prévalaient dans les politiques publiques (⁶) ; elle s'écarte d'une vision essentialiste du handicap (qui identifie le handicap à la personne) pour mettre en relief l'aspect contextuel du handicap (la PH est qualifiée ainsi car elle est en situation de handicap), loin du modèle strictement médical désormais disqualifié (et donnant alors davantage de poids à la parole de l'ergothérapeute) ;
- *Dès lors, le 2^o changement concerne la position et le rôle de la PH elle-même*. La PH est pleinement reconnue comme citoyenne et responsable de sa demande de compensation ; personne d'autre (hormis un tuteur légal) ne peut se substituer à la PH. Par ailleurs, les associations qui la représentent siègent en CDAPH et en Commission Exécutive (⁷). C'est la première fois que ces associations sont associées à la gouvernance d'un dispositif qui évalue et décide des mesures de compensation au bénéfice de la PH. La loi a reconnu la PH comme pleine PP du nouveau dispositif ;
- *Le 3^o changement est celui d'être un guichet unique pour toute demande de toute PH*. Ainsi, les Maisons remplacent de deux services administratifs, l'un qui était rattaché au Ministère en charge de l'enfance et de l'éducation (le cdes, pour les questions relatives à la PH Enfant), l'autre qui était rattaché au Ministère en charge du travail (la

⁵ EPE : équipes pluridisciplinaires d'évaluation ; CDAPH : la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

⁶ L'article 2 de la loi de février 2005 édicte : « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

⁷ ou CoMex : voir-ci-dessous

Cotorep, pour les questions relatives à la PH Adulte). La loi a ainsi voulu que les MDPH puissent répondre aux demandes de la PH tout au long de sa vie, en évitant en particulier le passage délicat entre 18-22 ans, quand, à l'époque, les PH devaient transférer leurs dossiers de la cdes à la Cotorep, qui agissaient en vertu de compétences, d'expertises et de cultures institutionnelles très différentes ;

- *Enfin, le 4° changement concerne la gouvernance des MDPH.* Les Maisons ne sont plus des services administratifs, mais des dispositifs autonomes, placés sous la tutelle administrative et financière du Conseil Général, dont le président est également celui de la MDPH. Celui-ci nomme le directeur de la MDPH, en charge de la mise en œuvre des délibérations de la Commission Exécutive (voir ci-dessous). Cette gouvernance associe à trois niveaux différents des parties prenantes variées, reposant sur le principe d'une séparation entre évaluateurs (EPE), décideurs (CDAPH) et politiques (Comex) :
 - au sein de la MDPH, les instructeurs et autres salariés se réunissent en EPE pour évaluer les demandes de reconnaissance de handicap et/ou de compensation d'une situation de handicap, et s'appuient pour ce faire sur des référents ou expertises extérieurs (professionnels de santé, service de l'éducation nationale...); ils établissent pour chaque demande un Plan Personnalisé de Compensation du Handicap (PCH) ; la personne handicapée est reçue et est encouragée à élaborer son « projet de vie » ; elle valide ou peut demander des modifications à son dossier d'évaluation fait par l'EPE avant que celui-ci ne soit transmis à la CDAPH pour décision ; la composition de l'EPE n'est pas définie par la loi ; l'équipe réunit en général tout professionnel ayant des compétences médicales, sociales, psychiatriques et autres paramédicales, dans tout domaine, selon la situation de la PH ; une partie de ces compétences est salariée de la MDPH, et cette équipe peut faire appel à toute expertise extérieure requise sur un dossier ;
 - la demande de compensation est présentée par un membre de l'EPE en CDAPH, qui se réunit environ une à deux fois par mois ; c'est une nouvelle instance décisionnelle en matière d'attribution d'aides, de prestations et d'orientation en établissement ; elle discute et valide (ou modifie ou encore demande des précisions) les PPCH qui auront été élaborés par l'équipe pluridisciplinaire (EPE) ; sa composition est fixée par la loi et est large, essentiellement composée des représentants du Conseil Général, des services de l'Etat, des représentants d'organismes gestionnaires d'établissements ou de services pour personnes handicapées, et surtout les associations de personnes handicapées et de leurs familles. Les président et vice-président de la CDAPH sont élus en son sein à bulletin secret, pour un mandat de deux ans renouvelable ; lors de l'examen de sa demande de compensation, la PH peut demander à être entendue par le CDAPH ;
 - Enfin, la Commission Exécutive délibère sur les sujets liés à la politique et à la gestion de la MDPH (EPE, cda, vote des budgets, statue sur les conventions passées par la MDPH...) et assure la gestion du FDCH ⁽⁸⁾ ; elle valide le rapport annuel d'activité de la MDPH ; elle est composée comme suit : 50% de ses membres représentent le Conseil Général (CG), 25% représentent les associations d'usagers et 25% représentent l'Etat ainsi que les organismes de sécurité sociale ⁽⁹⁾.

Tout comme l'ensemble des MDPH, celle que nous étudions a été mise en place courant 2005 et a connu quelques années de lente émergence et stabilisation de ses activités. Le

⁸ Fonds Départemental de Compensation du Handicap

⁹ Notre question étant l'appropriation par les acteurs opérationnels, il ne sera que très peu question de la Comex dans l'analyse de notre cas.

rassemblement d'anciennes équipes Cdes et Cotorep au sein d'une même structure, autonome, la prise de parole des associations d'usagers, l'évaluation de la demande et non pas la réponse à un handicap, la position parfois délicate du directeur, nommé par le Conseil Général, lui-même responsable (notamment financièrement) de la mise en œuvre des politiques publiques sociales et médico-sociales en faveur des PH... sont autant d'éléments qui expliquent la lente appropriation de ce nouveau mode de gouvernance, problématique centrale de notre travail.

22. LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Nous étudions la capacité des acteurs à construire un OLN pour s'approprier une nouvelle forme de gouvernance et peu de travaux ont à ce jour mobilisé cette théorie dans ce contexte. Notre recherche se veut inductive modérée et s'appuie sur une revue de littérature qui permet davantage de cadrer ce que nous entendons observer et discuter sur le terrain avec les acteurs, que de bâtir un jeu d'hypothèses à tester. Par ailleurs, le paradigme de la théorie de l'OLN est, avons-nous dit, socioconstructiviste. Cela suppose de prendre en compte toute la complexité d'une histoire, à travers le jeu de nombreux acteurs et organisations, et cela à différents niveaux d'analyse. Notre démarche est donc qualitative pour saisir toute la richesse du terrain. Nous avons alors rédigé l'histoire de l'appropriation de la gouvernance de la MDPH sous la forme d'une étude de cas (Yin, 1989), méthode qui permet de répondre à des questions de type « pourquoi » et « comment », et de contextualiser le déroulement du phénomène étudié.

Pour ce faire, nous avons mené depuis juillet 2008 quatre vagues d'entretien ⁽¹⁰⁾ auprès du directeur de la MDPH, de trois acteurs externes, qui participent à la CDAPH, et de 10 salariés coordinateurs des pôles Adulte et Enfants, ou de l'EPE ou instructeurs sur ces deux pôles ⁽¹¹⁾, soit au total 24 entretiens réalisés (voir annexe A). Compte tenu de la taille de cette structure ⁽¹²⁾, nous avons interrogé les principaux acteurs confrontés à l'appropriation de la MDPH et de sa gouvernance. Le guide d'entretien a évolué dans le temps. En août et octobre 2008, les questions visaient à comprendre leur compréhension du dispositif MDPH et leur travail au sein ou avec cette structure, à travers ces questions générales : « racontez-moi ce que vous faites et comment et avec qui vous travaillez », « que signifie pour vous *une nouvelle gouvernance* ? », « quelles sont les difficultés rencontrées dans l'exercice de vos fonctions et dans la mise en place de la MDPH ? ». Lors de l'entretien de novembre 2009, nous avons davantage centré nos questions sur certains éléments critiques de leur compréhension de la

¹⁰ Entretiens menés en juillet 2008 (5 personnes interrogées), octobre 2008 (7 personnes interrogées), novembre 2009 (6 personnes interrogées) et août 2010 (6 personnes interrogées), soit au total 14 personnes différentes

¹¹ En effet, contrairement au principe posé par la loi d'examiner les dossiers d'une PH dans une perspective longitudinale, la MDPH étudiée (comme une très grande majorité) s'est reconstituée en pôle Enfant et Adulte (donc en EPE Enfant et Adulte), issue des habitudes acquises respectivement dans les anciens Cdes et Cotorep (voir analyse des résultats en § 31).

¹² A mi 2009, la MDPH est composée de 21 personnes : le directeur, 7 salariés sur le pôle Enfant, 8 salariés sur le pôle adulte, et 5 salariés rattachés au pôle « secrétariat-accueil ». Les 24 entretiens réalisés l'ont été auprès de 11 salariés de la MDPH et de 3 acteurs extérieurs (voir annexe A).

MDPH, de sa gouvernance et de leur travail et fonctions. Enfin, les derniers entretiens d'août 2010 ont été menés différemment ; nous avons cherché à comprendre l'appropriation de la mdph et de sa gouvernance en questionnant les personnes autour des 4 principes de gouvernance (voir ci-après) que l'analyse de nos données avait mis en évidence.

Les 24 entretiens ont duré environ 1h00 et ont été entièrement retranscrits. Nous avons utilisé le logiciel N'Vivo pour faciliter l'analyse de cette masse de données qualitatives. Le plan de codage a été construit tout au long de l'analyse des entretiens. Un premier plan a été élaboré au début de 2009, à partir des deux premières vagues d'entretien, puis modifié à deux reprises (¹³). Le plan de codage comporte des codes relatifs à l'appropriation et relatifs à la construction de l'OLN (voir annexe B pour une présentation détaillée du plan de codage) :

- *quant aux codes relatifs à l'appropriation de la gouvernance* :
 - o un premier code est relatif aux enjeux de la gouvernance tels que perçus par les acteurs interrogés, ce qui correspond à la notion de construction des enjeux d'une situation problématique dans la perspective de l'OLN ;
 - o deux autres codes sont relatifs au contenu de l'appropriation et aux caractéristiques de cette appropriation ;

- *quant aux codes relatifs à la construction d'un OLN* : nous avons tout d'abord fait apparaître des codes relatifs aux accords entre les PP. Les entretiens ayant révélé combien ces accords étaient difficilement élaborés, nous avons fait émerger différents codes relatifs aux PP à ces accords ainsi qu'aux espaces (lieux) dans lesquels se discutent et se prennent ces accords. Un certain nombre de codes ont émergé de l'analyse de nos données (voir annexe B, codes portés en rouge), notamment :
 - o les codes relatifs à « l'absence » de certaines PP et à leur construction ;
 - o l'objet des espaces de négociations, qui sont aussi mobilisés pour expérimenter ou mieux se connaître (et pas uniquement dans une visée de décision) ;
 - o enfin un code relatif aux domaines de négociations que certains acteurs ne veulent pas aborder.

Nous avons porté une grande attention à la validité de notre démarche de recherche. Nous avons tout d'abord complété nos données primaires par de nombreuses données secondaires (publications diverses relatives aux MDPH, travaux d'étudiant-directeurs de structures médico-sociales, rapports parlementaires...). Nous nous sommes appuyé sur un informant-clé, le directeur de la MDPH, pour valider avec lui nos compréhensions du terrain (¹⁴) ; de plus, les différents entretiens par quatre vagues successives nous ont permis de compléter (principe de saturation) et de valider progressivement notre compréhension du terrain.

¹³ en avril-mai 2010, pour la rédaction d'une communication sur ce thème de l'appropriation de la gouvernance, puis défensivement stabilisé en octobre-novembre 2010 en vue de l'écriture de cette seconde communication.

¹⁴ A noter que ce directeur est lui-même dans un travail de réflexion et de publication sur les MDPH (notamment dans le cadre de l'Association des Directeurs des MDPH). Sa parole était autant celle d'un directeur de structure que d'un acteur réflexif sur la gouvernance dans le champ du Handicap.

3. L'ANALYSE DU CAS MDPH ET DE L'APPROPRIATION DE SON MODE DE GOUVERNANCE

Nous présentons tout d'abord (§ 31) les accords auxquels sont parvenus les acteurs ⁽¹⁵⁾. Ces consensus s'articulent autour des 4 principes de gouvernance (ou domaines problématiques) que nous avons faits émerger de l'analyse de nos données :

- Le principe d'autonomie : qui questionne le rôle de la MDPH par rapport au CG et aux différentes PP, en examinant leur rôle au sein des trois dispositifs de la gouvernance (l'EPE, la CDAPH et la Comex) ;
- Le principe d'une approche globale et longitudinale de la PH : qui questionne la capacité de la MDPH à prendre en compte le projet de vie (approche globale) et l'évolution dans le temps de la situation (approche longitudinale) de la PH ;
- Le principe d'équité : qui questionne la capacité de la MDPH à répondre de manière équitable aux demandes des PH, tout en articulant le principe de la personnalisation de la réponse (principe législatif) ;
- Le principe de diversité : qui questionne la diversité des PP associées à la gestion et au pilotage de la MDPH et de ses activités.

Nous proposerons une synthèse de nos analyses (§ 32) et c'est alors dans une quatrième partie (Discussion) que nous discuterons de nos analyses au regard de la question de la construction des PP pour construire un OLN.

31. LES ACCORDS ELABORES

L'appropriation de la gouvernance de la MDPH s'est structurée autour de la construction d'enjeux de cette situation problématique, que nous appelons les « principes de la gouvernance de la MDPH » (perçus par les acteurs interrogés). Nous présentons sous forme de tableaux les éléments rendant compte de l'appropriation des OLN.

Quant au principe d'autonomie, il recouvre la question de l'autonomie de la MDPH par rapport au Conseil Général et par rapport aux autres PP, en particulier dans l'articulation des relations entre EPE (évaluation) et CDAPH (décision).

Principe	Principe d'autonomie de la MDPH par rapport au Conseil général (CG)
Présentation	Le CG se trouve en position paradoxale, en raison de la diversité de ses missions dans le champ des politiques publiques en faveur du handicap. Il est président de la MDPH et donc

¹⁵ Cette présentation découle d'une analyse menée en trois temps, au regard de la littérature : 1) l'identification des enjeux coconstruits autour de la situation problématique ; 2) l'identification de ces consensus et 3) le déroulement des jeux de négociation favorisant l'élaboration de ces consensus au cours des 5 processus de Pasquero (1991).

	garant de la mise en œuvre de ses missions (bien évaluer et bien décider en matière de droits et compensation des PH). Dans le même temps, il autorise les ouvertures et extensions de lits et places des établissements, structures et services spécialisés pour PH. Or pour des contraintes variées (notamment financières), il lui est difficile de gérer dans le même sens les droits accordés, les prestations et les ressources...
Enjeux en jeu	Que signifie « la MDPH est placée sous la tutelle du Conseil Général ? »
Quelle appropriation ? (¹⁶)	<p>(+) Contrairement à la situation d'autres MDPH, celle étudiée se voit reconnaître son statut d'agence non intégrée au CG mais seulement placée sous sa tutelle. Ainsi, son directeur bénéficie d'une certaine autonomie dans ses fonctions ; ses locaux sont géographiquement non intégrés à ceux du CG ;</p> <p>(+) Les salariés de la MDPH sont parvenus à bénéficier (certes après environ 2/3 ans de négociation) d'un statut indépendant du CG, ne relevant alors plus du « corps des salariés » des collectivités territoriale ;</p> <p>(-) Le représentant du CG participe peu (physiquement ou par ses prises de paroles) aux réunions des CDAPH. Cette quasi absence en cda paraît laisser une relative liberté aux acteurs de la cda ; mais cela ne permet pas au CG des prendre la pleine mesure des difficultés pour la cda de mettre en œuvre ses missions ;</p> <p>(-) Il est plusieurs fois évoqué par certains acteurs de la MDPH et une association représentante des PH que la MDPH pourrait constituer un observatoire des ressources (lits, places, moyens de financement...) du Département, lui permettant de mieux défendre ses dossiers d'évaluation. Mais cette proposition n'a jamais été réellement étudiée ;</p> <p>(-) la MDPH ne pourrait-elle pas disposer de fonds propres, la rendant moins dépendantes de la politique sociale du CG ? Mais cela reste à ce jour on possible au regard de la loi ;</p> <p>(-) Le directeur refuse à ce jour d'entreprendre une démarche qualité avec ses équipes, qui pourtant, serait l'occasion pour l'ensemble des salariés de l'organisation, de réfléchir ensemble sur les 8 missions de la MDPH et sur leur compréhension commune de la loi de février 2005 (permettant également le développement d'une culture commune) : « <i>on pensait mettre en place dès le début de la MDPH une démarche qualité. Mais j'ai dit « non » car en fait, on ne peut pas, on n'est pas prêt. Et moi j'attends qu'on me donne des signes si on peut l'entamer. Attention à ne pas figer le dispositif trop vite</i> » (entretien directeur, 2008.10)..</p>
Principe	Principe d'autonomie de la MDPH par rapport aux autres PP – et notamment dans les relations entre EPE et CDAPH.
Présentation	L'autonomie (et en particulier la séparation évaluateur / décideur/politique) repose sur un équilibre des relations entre EPE-CDAPH. Or nous avons observé une lente maturation et compréhension de cet équilibre, chaque entité ayant tendance à penser que l'autre voulait empiéter sur son rôle.
Enjeux en jeu	Que veut dire « évaluer » et « décider » ? Que se passe-t-il dans l'articulation entre les deux entités ? de quelles informations ont besoin l'EPE pour bien évaluer et la CDAPH pour bien décider ? Les associations de PH ne veulent-elle pas décider selon un principe du « toujours plus » ? Les associations de PH sont-elles réellement indépendantes dans leur rôle de PP de la CDAPH, alors que dans le même temps elles dépendent des décisions du CG quant au renouvellement de leur autorisation et leur demande d'extension de budget ? Comment bien décider face au nombre importants de dossiers examinés en CDAPH (¹⁷) ?
Quelle appropriation ?	(-) Contrairement à la logique instituée par la loi (approche longitudinale de la PH, voir ci-après), l'EPE se constitue en une EPE Enfant et une EPE Adulte (composées de membres différents, chacune placée sous la responsabilité d'une coordinatrice), et la CDAPH se réunit en CDAPH Enfant et en CDAPH Adulte (également composée d'acteurs différents,

¹⁶ Le signe (+) rend compte d'accords plutôt effectifs (même s'ils été longs à être élaborés); le signe (-) rend compte d'accords non encore élaborés ou non réellement mis en œuvre concrètement.

¹⁷ En général, sur la MDPH étudiée, la CDAPH se réunit en cda-Enfant le matin puis en cda-adulte l'après midi. Environ 60 dossiers le matin et 80-100 dossiers l'après midi son examinés – ce qui représente une charge considérable de travail.

	<p>notamment ceux représentant les associations de PH ou les gestionnaires d'établissements) ; chacune de ses quatre instances ne fonctionnent pas exactement de la même manière ;</p> <p>(-) Les associations de PH ont constitué un collectif d'association (préparant des positions communes qui seraient défendues en CDAPH) ; mais ce collectif ne joue pas réellement de rôle (les membres qui le composent sont en situation de quasi concurrence entre eux, l'empêchant d'élaborer des revendications partagées) ;</p> <p>(-) Les associations disent se donner la norme selon laquelle ne peut pas siéger en CDAPH un de leur représentants qui seraient par ailleurs gestionnaires d'un établissement ou services. Mais vu la difficulté à mobiliser des membres pour siéger en CDAPH et vu également la petite taille de certaines associations, cette norme n'est que très rarement mise en œuvre ;</p> <p>(+) (-) Dès les entretiens réalisés en 2008, la question du format de présentation par l'EPE du dossier de demande de compensation en CDAPH est évoquée. Il ressort des entretiens que le pôle Enfant aurait abouti à un format de présentation qui donne davantage satisfaction aux associations de ph (siégeant en CDAPH) et plus rapidement que le pôle Adulte. Ainsi, le pôle Adulte note « <i>quand la cda aura défini les critères [de présentation des dossiers par l'EPE] qu'elle veut voir abordés, ... on fera une présentation qui sera mieux</i> » (entretien pôle Adulte, 2010.08), rajoutant que « <i>notre prochain objectif [pour 2011] est de refaire cette fiche de synthèse sur la base de retentissement sur la vie quotidienne</i> » [id.] ;</p> <p>(+) (-) Alors qu'en CDAPH Adulte, il a été décidé que les dossiers de simple renouvellement soient constitués en une liste sur laquelle la CDAPH n'aurait à se prononcer que globalement (gain de temps), cette solution a été refusée par la CDAPH Enfant ;</p> <p>(+) Les acteurs des pôles Enfant et Adultes disent l'importance à lire et relire la Loi, qui constitue pour eux le cadre de leur évaluation. Ils disent faire ce même travail en CDAPH pour que la loi devienne le cadre de décision de ses membres (notamment les associations de PH), alors qu'elles auraient tendance à décider (pour ces acteurs) selon un principe du « toujours plus » : « <i>je rappelle la loi, je cadre, un rôle de rappeler les frontières dans lesquelles on décide</i> » (entretien sur le pôle Adulte 2010.08)</p>
--	---

Tableau 1 – la construction des accords quant au principe d'autonomie

Le principe d'une approche globale et longitudinale de la PH, pour mener au mieux son évaluation ou prendre au mieux une décision à un moment donné et dans le temps.

Principe	Approche globale et longitudinale de la PH
Présentation quant à l'approche globale	La loi de 2005 considère différemment la compensation : on ne compense plus par « handicap » mais on compense une personne qui se trouve en situation de handicap. Ce qui requière d'évaluer sa situation globale et de passer d'une culture de la prestation à une culture de la compensation.
Présentation quant à l'approche longitudinale	La loi de 2005 considère différemment le handicap : il n'est plus attaché à une personne mais à sa situation de vie (personnelle, professionnelle, citoyenne). Ce qui requière d'évaluer dans le temps l'évolution de la situation de la personne, chaque évaluation et décision devant être une continuité des précédentes évaluations et décisions.
Enjeux en jeu	Alors que la MDPH ne doit pas être organisée en poles Enfant et Adulte (ce qui est pourtant la situation d'une très large majorité des Maisons à ce jour), comment structurer les nécessaires expertises requises sur des dossiers d'Enfants et d'Adultes ? Comment favoriser une continuité dans l'évaluation alors que les outils utilisés par chacun des pôles sont différents et que ces équipes ont souvent été constituées à partir des salariés des

	anciens cdes et cotorep ? Comment favoriser une évaluation et une décision globale alors que la CDAPH ne se prononce que sur l'octroi de prestations ou droits ?
Quelle appropriation ?	<p>(-) Nous avons déjà mentionné combien la MDPH s'était structurée en pôle (et EPE) Adulte et Enfant (la CDAPH se réunissant également en commission Enfant et commission Adulte) ;</p> <p>(-) La loi a institué la notion de « projet de vie » que la PH doit rédiger au moment où elle dépose sa demande de compensation. C'est en théorie un véritable outil pour comprendre globalement et dans le temps à venir cette personne. En pratique, ce projet n'est que très rarement rempli par la PH ; quand il l'est, il ne consiste qu'une réécriture des demandes de droit et prestations mentionnées par ailleurs : <i>« et ce projet de vie on le transforme en « à quels besoins de compensation on va répondre », ce qui est un peu lamentable »</i> (entretien au pôle Adulte, 2009.10) ; <i>« [quant au projet de vie], ça a énormément évolué, les gens ne le remplissent presque plus ; les gens ne s'en sont jamais saisi »</i> (entretien au pôle Adulte, 2010.08) ;</p> <p>(+) (-) Un outil, appelé GEVA (18) a été élaboré pour aider les EPE à évaluer les situations de handicap des personnes. Cet outil n'est à ce jour utilisé que par le pôle Adulte, le pôle Enfant n'ayant pas obligation de s'en saisir (ce qu'il fera à partir de fin 2010, pour l'année 2011).</p> <p>(+) Du côté du pôle Adulte <i>« ca a été dur pour faire accepter le geva . Chacun avait sa manière de coter ; chacun évaluait avec sa propre personnalité, ses préoccupations ; on avait des évaluations très disparates ; et en plus le geva nous oblige à coter dans tous les domaines, ce qui est énorme » « c'est difficile pour certains d'appliquer le geva car l'outil oblige de survoler un peu le sujet ; on va moins dans les détails et on voit tout ; il faut s'impliquer différemment, en technicien et moins émotionnellement, moins socialement ; il faut vraiment s'investir en tant que technicien du handicap »</i> (entretien au pôle Adulte 2009.10). Et effectivement les entretiens montrent que ce pôle avait tendance à voir les choses de manière très parcellaire. Mais finalement <i>« globalement les évaluateurs ont fait un énorme travail. On l'a fait ensemble conjointement à chaque réunion d'évaluation »</i> (entretien au pôle Adulte 2010.08) et cet outil est ressenti comme permettant une meilleure évaluation, dans un esprit de globalité, donc pluridisciplinaire.</p> <p>(-) Pour autant, le pôle Adulte dit avoir du mal à s'être approprié le volet 8 du Geva, qui est le volet de synthèse sur la demande de compensation. Il continue à utiliser une fiche qu'il a lui-même élaboré : <i>« certes l'équipe arrive à se réduire à une seule voix, à avoir un consensus ; mais on n'arrive pas à le mettre dans le volet 8 »</i> (entretien au pôle Adulte 2009.10). De même ; il dit qu'il continue à voir les choses de manière trop parcellaire (étant constitué en partie d'anciens personnels cotorep qui travaillaient séparément pour certains sur la question de l'insertion professionnelle et d'autres sur la question des prestations) ;</p> <p>(+) Au contraire, les entretiens révèlent que, parce que l'ancienne cdes aurait davantage l'habitude de travailler de manière plus pluridisciplinaire, cette question se pose moins sur le Pôle Enfant ;</p> <p>(+) Alors que la loi ne prévoyait pas explicitement de référente au sein de la MDPH en charge de recevoir et suivre les dossiers des PH reçues, cette pratique s'est mise en place et diverses personnes agissent en tant que référentes ; la Ph peut alors mieux exercer son rôle, étant moins perdue dans ce « labyrinthe » de la procédure administrative ;</p> <p>(+) Les évaluateurs externes auxquels les EPE font appel se stabilisent et ont développé une manière à travailler sur des dossiers adressés par la MDPH ;</p> <p>(-) Même si quelques acteurs peuvent regretter que les « entreprises » ne soient représentées en CDAPH-Adulte pour décider au mieux sur la situation professionnelle d'un Adulte handicapé (partie non prévue par la loi) ;</p> <p>(+) Des petites techniques ou outils identiques aux deux pôles ont été mis en place pour favoriser un partage d'information et faciliter le transfert des dossiers d'un pôle à l'autre</p>

¹⁸ GEVA : Guide d'ÉVALUATION des besoins de compensation des personnes handicapées

	<p>(même feuille de présentation, même structure du dossier de la personne...) ;</p> <p>(+) Un même logiciel de saisie des dossiers est enfin mis en place depuis début 2010 et cela va contribuer à favoriser un rapprochement dans la manière de travailler des deux pôles ;</p> <p>(-) Les deux pôles ont souhaité en 2009 mettre en place une « « équipe de jonction » dédiée à des cas dits complexes d'Enfants handicapés, presque Adultes, déscolarisés, pour lesquels la question de l'insertion professionnelle (pour laquelle le pôle Adulte est davantage compétence) se pose. Mais très peu de réunions ont eu lieu à ce jour, sans grand intérêt. Cette expérimentation reste donc à mettre en pratique concrètement ;</p> <p>(-) Face à la question de supprimer l'organisation en deux pôles au profit d'une organisation par domaines d'expertise, les acteurs refusent à ce jour d'envisager cette possibilité : « <i>Après que l'évaluation soit commune... je ne sais pas parce qu'il y a quand même des champs de compétences différenciés : le périscolaire et la formation Adulte par ex. ce n'est pas pareil : il vaut mieux le connaître et y être initié. De même pour l'attribution des PPCH, il faut être bien formé. Donc il existe des champs de compétences</i> » (entretien au pôle Adulte, 2009.10) ;</p> <p>(-) Dès lors un acteur externe note que les CDAPH Enfant et Adulte ne fonctionnent pas de la même manière ; « <i>donc il existe une césure entre Enfant et Adulte ; et en plus on entre toujours plus dans le détail dans les CDAPH Enfant</i> » (entretien PP extérieure, 2009.11).</p>
--	---

Tableau 2 – la construction des accords quant au principe d'approche longitudinale et globale de la PH d'autonomie

Quant au principe d'équité, il recouvre la question de la « décision à prendre en droit ou en fait » ainsi que l'équilibre entre deux principes législatifs : équité (devant la loi) mais personnalisation de la réponse apportée à chaque demande.

Principe	Principe d'équité d'une décision en droit ou en fait
Présentation	L'EPE doit évaluer puis la cda doit décider en droit, au regard de ce que la loi permet en matière de droits et de compensation. Or tant l'EPE que la cda ne peuvent ignorer le manque de certaines ressources.
Enjeux en jeu	L'EPE ou la cda doivent-ils recommander des prestations tout en sachant que celles-ci pourront être difficilement mises en œuvre ? Les entretiens sur cette question sont complexes. La cda tend à penser que l'EPE (surtout Adulte) intégrerait trop dans ses évaluations les contraintes économiques et de ressources existantes ; ce que conteste les acteurs de l'EPE. Au contraire, trouvent-ils que la cda déciderait en fonction d'un « toujours plus » ; finalement que dit la loi ?
Quelle appropriation ?	<p>(+) Les EPE disent rappeler le cadre législatif en réunion de CDAPH afin que cette instance décide davantage en droit. Même si elles peuvent regretter que certains membres de la commission ne connaissent pas davantage la loi ;</p> <p>(+) Les EPE, notamment l'EPE Adulte, déclarent sans cesse s'appuyer sur la loi, la relire souvent, pour bien l'appréhender et évaluer dans ce cadre ;</p> <p>(-) L'idée d'un observatoire des ressources sur le département (voire plus haut) n'est pas concrétisée ;</p> <p>(+) Enfin, sur le pôle Adulte, une maturité méthodologique semble émerger dans la manière à conduire l'évaluation, vers un réalisme entre droit et fait : « <i>de manière qu'au-delà du droit il y en ait pour tout le monde... Jusque là on avait toujours cette démarche de dire « on compense la limitation liée au handicap » ; maintenant on essaie de faire en sorte que l'évaluation soit cohérente, on repère des difficultés, ce qui est individuel, car il</i></p>

	<i>y a un environnement particulier, un mode de vie particulier »</i> (entretien au pôle Adulte, 2010.08)
Principe	Principe d'équilibre entre Equité et Personnalisation
Présentation	La loi, dans ses principes généraux, pose le principe d'équité en même temps qu'elle recommande une personnalisation de chaque décision à la situation concrète de la personne ;
Enjeux en jeu	Comment articuler équité et personnalisation ? comment faire en sorte que des dossiers similaires soient traités de manière identique, indépendamment des membres participant en EPE ou siégeant en CDAPH ? les dossiers examinés en CDAPH doivent-ils être anonymes ou non (actuellement ils sont présentés de manière anonyme, ce qui peut poser des problèmes d'équité dans un département de taille moyenne) ;
Quelle appropriation ?	<p>(+) Les EPE, et surtout l'EPE Adulte, réaffirment que le cadre de travail de la MDPH (en EPE et en CDAPH) est la loi ;</p> <p>(+) Les EPE, et surtout l'EPE Adulte, parviennent en 2010 à formuler clairement comment ces deux principes peuvent tenir ensemble : « <i>c'est être vigilant et maintenir l'équité de droit car on doit agir dans le cadre d'une législation. ensuite effectivement c'est la réponse individuelle.... je vais dire un terme pas très sympa mais qui est parlant : on essaie d'aller vers la solution fonctionnelle suffisante</i> » (entretien au pôle Adulte, 2010.08) (élaboration de cette notion de « solution fonctionnelle suffisante ») ;</p> <p>(-) La CDAPH, et surtout celle Adulte, aimerait la création d'un cahier de jurisprudence recensant les principales décisions prises en CDAPH ; mais ce cahier ne voit pas le jour pour différentes raisons (manque de temps, peut-être la crainte des EPE de se voir canalisées dans leur travail), les membres de la CDAPH n'étant pas uniformément en faveur de cette mesure ;</p> <p>(-) Les EPE et certains membres de la cda seraient favorables à expérimenter l'anonymat des dossiers ; mais les associations de ph n'y sont pas favorables et les règles de décision de la CDAPH empêchent que ne soit prise la décision d'expérimenter l'anonymat.</p>

Tableau 3 – la construction des accords quant au principe d'équité

Quant au principe de diversité, il recouvre la question de l'intercompréhension et la qualité des décisions au niveau des EPE et en CDAPH.

Principe	Principe de diversité des acteurs en EPE et principe de diversité des acteurs en CDAPH
Présentation	Les EPE et la CDAPH réunissent des individus, professionnels, institutions et organisation d'une grande variété, pour certaines ayant eu l'habitude de travailler selon les modes anciens (cdes et cotorep) et qui avaient peu l'habitude de travailler ensemble ; par ailleurs la nouvelle définition du handicap posée par la loi de 2005 oblige à une compréhension différente ;
Enjeux en jeu	Comment faire en sorte que l'ensemble des PP se connaissent et comprennent mieux ? l'EPE réussit-elle à réunir toutes les expertises dont elle a besoin ?
Quelle appropriation ?	(+) (-) Bien se comprendre repose sur l'émergence d'une culture commune, qui paraît s'articuler autour des termes essentiels de la loi de février 2005 (handicap, compenser, évaluer...)... mais cette culture semble davantage se développer au sein de chaque pôle et peu au niveau de la MDPH prise globalement : « <i>On a cru pendant les trois dernières années que la culture commune c'était la réunion de la cotorep et de la cdes. Mais ça ne marche pas [...] ça ne marche pas car on n'a pas les mêmes approches des dossiers, pas les mêmes modes de fonctionnement. Maintenant qu'on essaie de mailler le dispositif entre</i>

	<p><i>les plus jeunes et les plus âgés, on voit que cela pose souci en matière d'instruction des dossiers, de présentation en cda [...] Donc la culture commune ne marche pas. Il y a des réticences, des tensions. Il va falloir créer cette culture commune sur l'oubli de la cotorep et cdes et on essaie d'instruire et d'évaluer un dossier de manière à peu près semblable, de le restituer de façon identique avec des outils communs... » (entretien au pôle Adulte, 2010.08)</i></p> <p>(+) (-) Le pôle Enfant (de part le fonctionnement ancien en cdes) avait davantage l'habitude à avoir un regard pluridisciplinaire, au contraire du pôle Adulte, où dominait une culture du regard médical ;</p> <p>(-) (+) Et pendant longtemps, alors que la nouvelle définition du handicap amène à valoriser davantage le regard de l'ergothérapeute, le fait qu'aucun de ces experts ne soit salarié de la MDPH serait un certain frein à une bonne appropriation par ces ergo de leur manière à travailler avec le reste des EPE ; mais sur le pôle Adulte, leur appropriation du geva leur a permis de mieux travailler dans l'esprit « mdph » ;</p> <p>(+) Les EPE ont développé des petits « trucs » pour favoriser la prise de parole de l'ensemble des évaluateurs (tour de table...) et pour permettre à l'ensemble des acteurs de se comprendre au-delà de leur spécificité (développement d'une sorte de jargon interne : « on parle en termes de déficience et non pas de diagnostic ; par ex. une déficience respiratoire pour la mucoviscidose » (entretien sur pôle Enfant, 2010. 08)...);</p> <p>(+) La stabilisation des experts auxquels les EPE recourent permet de développer une façon de faire propre et à ces experts de mieux savoir ce qui est attendu d'eux en manière d'évaluation ; comme précédemment dit, l'usage du GEVA sur le pôle Adulte a aussi permis à ces évaluateurs externes de mieux travailler ensemble.</p> <p>(-) Des PP sont absentes de fait, participant peu aux réunions de la CDAPH;</p> <p>(-) Les membres de la CDAPH parviennent peu à adopter des positions communes.</p>
--	---

Tableau 4 – La construction des accords quant au principe de diversité

32. SYNTHÈSE : LA CONSTRUCTION DES OLN – ÉMERGENCE DE LA NOTION DE CONSTRUCTION DES PP

L'appropriation de la gouvernance consiste en une grande variété (contenu, nature, forme, temporalité...) d'accords, élaborés à différents niveaux et lieux de la MDPH, par de multiples acteurs. La nouvelle gouvernance instituée par la loi de 2005 a modifié les manières de faire et de décider des acteurs et la construction des OLN a porté à la fois sur la manière à comprendre les principes qui fondent la MDPH ainsi que sur les modes de travail induits.

Ce travail de construction d'OLN s'est fait autour des quatre principes (ou domaines problématiques) qui assoient la gouvernance de la MDPH, telle que comprise par les acteurs, à l'occasion d'interactions nombreuses.

Des accords sont de nature formelle (mise en œuvre de l'outil geva, constitution de listes de dossiers en CDAPH-Adulte, élaboration d'un *jargon* au sein des pôles...); mais beaucoup sont de nature informelle, relevant de nouvelles manières de faire (tour de parole au sein des EPE...); d'autres sont pris à titre expérimental (présentation anonyme des dossiers en CDAPH-Adulte, la définition du cas complexe étudié par l'équipe de jonction...); beaucoup

ressortent de ce que nous appelons des « accords transitoires » (¹⁹) certes élaborés et produisant des effets, mais appelés à évoluer (mode de présentation des demandes de compensation en CDAPH par les EPE...).

Nos résultats corroborent la perspective de Beaulieu et Pasquero (2008) et montrent combien les différentes relations entre les PP sont l'occasion de faire émerger des compréhensions communes de ce qui se jouait dans ses relations (à savoir les quatre principes de la gouvernance).

Mais nos résultats complètent cette littérature : ce qui est au cœur de la construction de l'OLN n'est pas uniquement la gestion des relations et la construction de compréhensions communes durant ces relations, mais bien plus la compréhension des PP à ces relations. Cette compréhension est critique et non naturelle (donc requérant d'être mise en questionnement) pour les deux raisons suivantes que nous développons : les PP dans leurs périmètres, les PP dans leurs revendications.

La catégorie non naturelle des PP – 1° déconstruction : les PP quant à leur périmètre

Les acteurs doivent apprendre à comprendre le périmètre réel de ces PP, qui n'est pas « naturellement » celui formellement prescrit par la loi.

Ainsi, un résultat important est le fonctionnement de la MDPH en pôle Enfant et pôle Adulte (ainsi que celui de la CDAPH en commission Enfant et commission Adulte), ce qui va à l'encontre du principe d'approche longitudinale de la PH posée par la loi de février 2005. Dès lors les accords élaborés le sont-ils par l'EPE-Enfant ou l'EPE-Adulte et non pas par la PP formelle EPE (il en est de même si on examine les pôles Enfant et Adulte et la CDAPH-Enfant et CDAPH-Adulte).

La MDPH a commencé à opérer courant 2005, dans un contexte de forte incertitude (loi fortement novatrice) et de forte pression (nombres très importants de dossiers cdes et cotorep à traiter rapidement, arrivée massive de nouveaux dossiers, la loi de 2005 ayant élargi les possibilités de reconnaissance d'un handicap). Les PP n'ont pu disposer d'un temps de compréhension et de discussion en dehors de toute activité. La littérature montre le rôle de consensus, parfois « mous », sur des concepts mal définis dans la construction des OLN. Notre cas révèle combien c'est l'obligation d'activité qui a forgé des consensus, pour certains transitoires ou expérimentaux, mais largement emprunts de la culture portée par des acteurs très souvent issus des anciens Cdes et Cotorep.

Nos analyses mettent en évidence :

¹⁹ Les termes soulignés dans ce § réfèrent aux codes qui ont émergé de notre analyse des données (voir également annexe B).

- des PP qui ont du mal à se construire comme un tout ; il est question là de l'entité MDPH, qui n'est que très rarement mentionnée dans les entretiens ; tout se passe comme si cette PP n'existait pas réellement à ce jour, les acteurs notant d'ailleurs qu'il n'existait pas encore un langage partagé ou une culture commune ⁽²⁰⁾ ; à ce stade de l'histoire étudiée, nous pouvons parler d'une quasi-institution ;
- des PP dont le périmètre d'identification pose problème. En effet, alors que la loi évoque la MDPH et la CDAPH, on observe au contraire que :
 - o la structuration se fait autour de deux pôles Enfant et Adulte, et de la CDAPH en deux commissions Enfant et Adulte ;
 - o les pôles ne sont pas une entité homogène, chacun des pôles (et en particulier à travers leur EPE) s'est construit différemment et à une vitesse différente ;
 - o la CDAPH n'est pas une entité PP uniforme, étant encore au stade d'un collectif d'acteurs, complexifiant de facto les relations entre EPE et CDAPH ;
 - o de nouvelles PP tendent à émerger, même si difficilement (le collectif des associations) ;
- des PP absentes de fait (des expertises d'évaluateurs difficiles à trouver ou à mobiliser, un CG peu participatif en CDAPH...) ou des PP absentes en droit (l'expertise des entreprises) ;

La catégorie non naturelle des PP – 2° déconstruction : les PP quant à leurs revendications

Nos résultats mettent également en évidence combien les revendications des PP ne sont pas « naturellement évidentes ». Ainsi les associations de PH siégeant en CDAPH sont une catégorie de PP qui expriment des revendications qui ne sont pas données mais qui dépendent des circonstances (parce qu'une association est gestionnaire d'établissement, parce qu'elles tendent à se prononcer vers un « toujours plus » au détriment d'une décision ou au regard de la loi...). De même, les PH rencontrées par les évaluateurs des EPE ou reçues par les personnes référentes des deux pôles, semblent davantage exprimer leur demande de compensation au regard de ce qu'elles savent pouvoir obtenir de la loi (souvent en étant informées par les associations de PH) qu'au regard de leurs projet de vie.

Les stratégies portant sur les relations pour construire des OLN – émergence de la notion de construction des PP

Le niveau d'analyse de la construction des OLN est la relation (Beaulieu et Pasquero, 2002) et trois niveaux de relations sont critiques, qui structurent notre cas : les relations au sein de chaque pôle (ou chaque EPE), les relations entre EPE-Enfant et EPE-Adulte, ainsi que les

²⁰ Comme nous l'avons précisé, l'objet de cet article est l'appropriation par les acteurs opérationnels d'une nouvelle forme de gouvernance – ce que nous observons au niveau du travail en EPE, en pôle et en CDAPH. Notre question de recherche exclue donc l'examen de cette appropriation au niveau politique et stratégique de la Comex (lieu où effectivement la position et la relation entre l'entité MDPH et notamment le CG ont été négociés et stabilisés).

relations entre EPE-CDAPH (pour les Enfants et pour les Adultes). Nos analyses révèlent deux types de stratégies relationnelles.

Une première stratégie est celle attendue par la littérature (Beaulieu et Pasquero, 2002), que l'on peut nommer une « *stratégie de gestion des accords dans les relations* » : puisque c'est dans les relations que les acteurs élaborent des accords communs, ils vont chercher à comprendre ces relations (une bonne compréhension de ce que signifie *évaluer* et de ce que signifie *décider*, pour stabiliser la relation EPE-CDAPH) ou ils vont chercher à forger la bonne relation (les tentatives de créer une relation EPE-CDAPH, et non pas une relation par type de PH (Enfant ou Adulte)). Les acteurs ont mené ces négociations d'OLN dans les espaces prévus par la loi, mais dont l'objet ou les règles de fonctionnement étaient parfois peu propices à ce travail d'appropriation ; et si quelques espaces émergents ont été observés (temps de formation, formation, séminaire interne, rencontres informelles entre les acteurs...), ils ont eu du mal à perdurer (occasion factuelle, manque de temps...).

Mais nos analyses révèlent une seconde stratégie, qui enrichit la littérature sur la théorie de l'OLN : une stratégie portant sur les acteurs participant aux relations (et non pas sur les relations elles-mêmes) et qui vise par des manœuvres diverses (formation, utilisation de l'outil GEVA, rappel de la loi comme cadrant les modes de décision...) à orienter la manière dont certaines PP peuvent intervenir dans ses relations. Le tableau suivant présente ces deux stratégies relationnelles de construction d'un OLN :

		Les dimensions critiques des PP	
		<i>Quant au périmètre</i>	<i>Quant aux revendications</i>
Les stratégies relationnelles de construction des OLN	<i>Gestion de la relation</i>	Avec quelles PP gérer les relations ?	Sur quels contenus portent les relations ?
	<i>Construction des PP à la relation</i>	Construire la PP qui participe aux relations dans son périmètre	Construire la PP qui participe aux relations dans ses revendications

Tableau 5 – Les deux stratégies relationnelles de construction d'un OLN observées

Ainsi, la construction d'OLN ne dépend pas uniquement des PP formellement identifiées (ab initio), ni de la gestion de ce qui se joue dans les relations. Elle repose aussi sur ce que nous appelons la construction des PP, notion et processus que nous discutons ci-après.

4. DISCUSSION : LA CONSTRUCTION DES ORDRES LOCAUX NEGOCIES PAR LA CONSTRUCTION DES PARTIES PRENANTES

41. LA NOTION DE CONSTRUCTION DES PP

Nous avons dans notre cadre théorique rappelé combien la théorie de l'OLN remet en cause les prémisses de la TPP (Parent et Deephouse, 2007), qui repose sur un postulat déterministe en considérant les PP définies ex ante ou leur influence par des critères définis ex ante (Clarkson, 1995 ; Mitchell et al., 2007) et considérant la réaction de l'organisation comme une stratégie d'accommodation aux revendications des PP (Acquier et Gond, 2005). Dès lors ce sont dans les relations que les PP prennent leur influence, signifiant combien la gestion des relations entre l'organisation et ses PP mais aussi entre ces PP (Beaulieu et Pasquero, 2002) est critique pour faire émerger des OLN. Nos résultats nous permettent d'enrichir cette littérature en montrant que l'émergence des accords ne dépend pas uniquement de la gestion des relations, mais également de la construction des PP qui participent aux relations.

Nos résultats mettent en évidence que les PP sont (partiellement) construites dans leurs périmètres et dans leurs revendications par certains acteurs. Par cette notion de construction des PP, nous mettons au cœur de la question des PP ce « qui » (qui est la PP) souvent oublié ou négligé dans les travaux. En effet, les PP appartiennent souvent à plusieurs groupes ⁽²¹⁾ et peuvent avoir une certaine flexibilité à endosser les revendications des groupes auxquels elles décident de se référer selon les situations de négociations ⁽²²⁾. Martinet (1984) parle d'ubiquité des acteurs. Et en opposition avec la notion d'habitus de Bourdieu (1972), Lahire (1998) remet en cause le postulat d'unicité de l'acteur, considérant que le soi fluctue selon chaque situation. Pour cet auteur, l'acteur dispose de plusieurs répertoires d'habitudes (parce qu'il vit dans plusieurs univers socialisateurs) qu'il mobilise au gré selon les contextes sociaux dans lesquels il se trouve. Notre cas montre alors que cette mobilisation de différents répertoires dépend de la compréhension de l'acteur de ces contextes sociaux, ou encore de sa capacité à y jouer certains répertoires et à ne pas jouer d'autres répertoires ⁽²³⁾.

L'organisation doit donc construire « qui » (dans son périmètre et ses revendications exprimées) est cette partie avec laquelle elle doit manœuvrer et ne pas considérer comme acquises les caractéristiques de cette partie par le seul fait qu'elle ait été nommée ou désignée.

²¹ Les PP observées sur notre terrain peuvent être représentants des PH mais aussi gestionnaires d'établissements, salariés de la MDPH mais membres des anciens cdes ou cotorep, ayant conservés des habitudes et des relations de travail, professionnels de santé libéral mais experts au sein de l'EPE...

²² Ainsi une PP n'est pas naturellement « expert de l'EPE » ou « représentant des associations de PH » et elle peut endosser l'une ou l'autre de ces postures, exprimant alors des revendications différentes.

²³ Par ex., nous faisons l'allusion à la PH qui joue parfois le répertoire du « projet de vie » pour défendre ses droits, dans la logique attendue par la MDPH, ou de son répertoire de « PH informée et conseillée par les associations » ; nous faisons également allusion aux représentants des PH qui peuvent jouer de ce répertoire ou sont contraints dans leur parole par le répertoire « gestionnaires d'établissement »...

Par ce terme de construction, nous positionnons tout d'abord notre regard dans une orientation politique de l'orientation socioconstructiviste de la théorie de l'OLN. C'est au regard de leur manière à comprendre une situation et ses enjeux que des acteurs vont construire ces parties. Par ce terme de construction également, nous signifions que l'organisation (ou ses acteurs) va décréter (enacter, dire...) avec quelles PP qu'elle définit en périmètre et dans ses revendications elle entend élaborer des accords, au regard de sa visée stratégique. Ce processus de construction consiste également à désigner et à segmenter les PP en fonction de ce que l'organisation souhaite que soient leurs contributions à l'émergence d'un OLN.

Ainsi, nous entendons contribuer aux travaux, certes peu nombreux, dans la lignée de Pasquero et Turcotte (2001) qui proposent une telle compréhension constructiviste de la gestion des PP : « *it is important to bear in mind that stakeholder diversity was planned purposefully in the hope that interstakeholder collaboration would allow participants to efficiently address the complex problems...* » (Ibid, p. 459). Nous nous situons également dans la lignée de travaux (également peu nombreux) qui, étudiant la diversité des PP, adoptent une vision constructiviste de cette diversité, considérant que la diversité n'est pas une donnée attachée à un acteur en dehors de toute action, mais qu'elle est construite par l'organisation qui dit à quels titres cet acteur doit agir (Omanovic, 2002, parlant du principe de « *doing gender* », Ibid., p. 27).

42. LES RESSORTS DE LA CONSTRUCTION DES PP

Nous avons identifié dans notre cas 5 ressorts qui participent à la construction des PP dans leur périmètre et dans leurs revendications : une construction en nature, une construction en rôle, une construction en expertise, une construction en légitimité et une construction en tant qu'entité.

Quant à la construction des PP dans leur périmètre :

- le ressort de la construction en nature : à savoir la construction d'une nouvelle PP, non initialement prévue par les textes (dans le cas de la MDPH) ou non initialement identifiées ; par ex. cette construction en nature concerne :
 - la constitution du collectif des associations, chargés d'élaborer des positions communes à défendre en CDAPH ;
 - la création d'une personne référente pour chaque PH au sein de la MDPH ;
 - le souhait (construction non encore aboutie) du pôle Adulte qu'un ergothérapeute soit salarié de la MDPH : « *il faudrait qu'il y ait un ergothérapeute à la mdph, qui vérifie la cohérence des dossiers [...] Il serait garant de la loi lui aussi. Car quand on travaille à la mdph on doit être en possession de la loi [...] Et c'est vrai que les évaluateurs externes ont plus de mal à garder ce rapport à l'équité et à la loi* » (entretien au pôle Adulte 2010.08)

- le ressort de la construction en tant qu'entité : à savoir la construction d'une PP à partir de différentes PP (ou groupe homogène dans ses revendications) ; cette construction en entité a concerné la CDAPH :
 - o quant à la CDAPH, « *déjà pour moi il n'y a pas de cda, mais il y a des cda, il y a des membres qui siègent et suivant qui sont là ou ne sont pas là, les réactions sont totalement différentes. Et cela a un impact énorme. On prend le même dossier, présenté à des cda des jours différents, on aura des décisions différentes, des questions en faveur ou en défaveur de l'utilisateur....* » (entretien au pôle Adulte 2009.10)
 - o quant à la MDPH, avons-nous déjà noté la difficulté de cette organisation à élaborer une culture commune, et à agir totalement aux noms de revendications partagées face à la CDAPH.

Quant à la construction des PP dans leurs revendications :

- le ressort de la construction en rôle : à savoir la construction du rôle (ce qu'elle représente) de la PP ; par ex. cette construction en rôle concerne :
 - o le rôle de représentant des usagers et non de gestionnaires d'établissement que doivent tenir les associations membres de la CDAPH : « *notre position est de ne pas envoyer en cda un gestionnaire, mais une personne ayant un enfant ou un conjoint handicapé* » (PP externe, 2009.10)
 - o la capacité des ph ou parents d'Enfants handicapés à jouer pleinement leur rôle et à venir présenter leur dossier en CDAPH : « *effectivement les parents sont de plus en plus demandeurs et ils savent se défendre* » (entretien au pôle Enfant, 2009.10)

- le ressort de la construction en expertise : à savoir la construction des connaissances et pratiques que la PP fait valoir ; par ex. cette construction en expertise concerne :
 - o la capacité des PP à jouer pleinement leur rôle : « *Il y a une fragilité en ce moment parmi les bénévoles qui vont siéger en cda. Et l'information qui existe d'une demi-heure avant la réunion de la cda n'est pas suffisante. Car beaucoup découvrent ce champ nouveau ; ils ne sont pas forcément parents d'Enfants handicapés ou handicapés eux-mêmes* » (partie externe, 2008.10) ;
 - o le souhait des pôles que les associations de PH se prononcent en CDAPH au regard de la loi et non pas au nom d'un « toujours plus » : « *il nous faut façonner l'expertise des membres de la CDAPH pour qu'ils interviennent au nom de la loi* » (entretien au pôle Adulte, 2009.11)

- le ressort de la construction en légitimité : à savoir la construction de la légitimité d'une PP (quand au-delà d'une liste des PP avec lesquelles une organisation doit manœuvrer, une PP ne peut réellement intervenir comme telle dans la construction d'un OLN faute de légitimité reconnue ou en raison d'une légitimité contestée) ; cette construction en légitimité a surtout été abordée quant à la PH et sa légitimité avérée (à élaborer un projet de vie, à venir présenter son dossier en CDAPH....) par rapport à la légitimité que lui donne formellement la loi

43. LA CONSTRUCTION DES PP COMME UNE REAPPROPRIATION DE L'ALTERITE

La construction des PP peut se comprendre comme un refus de l'altérité, lorsqu'un acteur construit la diversité des PP (à savoir ce qui fait différence entre ces PP) dans une logique individuelle, pour mener un projet au regard de quelques enjeux dominants qu'il ne veut pas discuter (Auteur, *à paraître*). La diversité est alors comprise comme source de perturbation. Cependant, la construction des PP observées sur notre cas suggère deux autres explications, que nous appelons réappropriation de l'altérité, qui sont liées au besoin de mieux comprendre l'autre.

Une première forme de réappropriation de l'altérité a à voir avec la situation paradoxale dans laquelle les acteurs se situent : devoir comprendre un dispositif nouveau tout en étant dans l'urgence de le mobiliser ; devoir travailler avec des acteurs nouveaux sans réellement disposer de temps et de lieux d'intercompréhension appropriés. Les acteurs ont cherché à faire au mieux et la construction des PP apparaît alors comme une réponse à cette injonction paradoxale, une sorte de bricolage en tentant de réduire l'incertitude et de se donner des balises (en termes de périmètres ou de revendications des PP) pour mieux se saisir de cette nouvelle gouvernance.

Une seconde forme de réappropriation de l'altérité découle du fait que les acteurs qui doivent négocier avec autrui se ressentent eux-mêmes comme des PP mal définies (d'autant plus quand la loi sur la nouvelle gouvernance organisationnelle définit peu ou pas la réalité du travail à faire et des relations à gérer). C'est donc là également moins un refus de l'altérité qui explique la construction des PP qu'une réponse mobilisée par les acteurs pour mieux comprendre cette altérité (cet autre) par rapport à ce « moi » lui-même instable ou mal défini. La construction par certains acteurs des PP est là une manière de construire leur propre posture de PP.

La stratégie de refus de l'altérité que nous avons précédemment évoquée était observée dans un contexte d'innovation relativement ouverte (en termes d'acteurs et de définition de l'innovation à conduire, qui était au démarrage peu précise). Le leader du projet pouvait craindre une dénaturaion de son projet initial par une participation de divers acteurs qu'il ne pouvait réguler en s'appuyant sur un cadre réglementaire par ex. Dire à quels titre ces acteurs devaient participer (construction de leur diversité) est alors un mode de canalisation, d'enactment. Dans le cas de la réappropriation de l'altérité que nous avons mis en évidence, c'est au contraire parce que des acteurs ont été placés (par la loi) dans un cadre d'innovation de manière imposée qu'ils ont agi ainsi pour mieux comprendre (voire canaliser) les frontières et les revendications qui à la fois étaient imposées aux PP et que ces PP tentaient de mobiliser au regard d'anciennes pratiques instituées.

CONCLUSION – L’APPROPRIATION DE NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE PAR LA CONSTRUCTION D’ORDRES LOCAUX NEGOCIES ET DES PP

Nous avons questionné l’appropriation de nouvelles formes de gouvernance en mobilisant la théorie de l’Ordre Local Négocié, pour tenir compte d’un contexte de complexité relationnelle (grande variété des PP) tout en considérant que c’est précisément dans ses relations que les revendications exprimées sont façonnées. La gestion des relations entre PP est alors critique. Nos résultats nous permettent d’enrichir cette littérature en montrant que l’émergence d’un OLN ne dépend pas uniquement de la gestion des relations, mais également de la construction des PP qui participent aux relations. Et dans notre contexte d’un cadre de gouvernance imposé par la loi à un ensemble complexe de PP qui sont pour chacune d’elles marquées par des pratiques institutionnalisées remises en cause, nous comprenons cette construction moins comme un refus de l’altérité que comme une réappropriation de l’altérité (des autres en construisant son *soi*, de soi en construisant les *autres*).

Notre travail contribue également à mieux comprendre les modes de déploiement des politiques publiques, quand la notion de gouvernance « *permet d’interroger les processus de résolution des problèmes collectifs, de prise de décision collective et de satisfaction de l’intérêt général dans le cadre de multi parties prenantes* » (Richiez-Battesti et Gianfaldoni, 2005, p. 622). La politique publique est polycentrique et s’appuie sur une configuration multi-acteurs qui ouvre des scènes de coproduction complexe. Ainsi, de plus en plus, « *la réussite des politiques publiques ne dépend pas uniquement de la capacité des acteurs publics mais aussi de la mobilisation et de la coopération d’une pluralité d’acteurs* » (Enjolras, 2008). La construction des PP nous éclaire sur la manière dont, dans des situations illustrées par notre cas rappelées plus haut, la mobilisation et la coopération d’une pluralité d’acteurs peuvent aussi s’opérer.

Nous entendons poursuivre ce travail dans deux directions (à la fois en continuant à suivre l’évolution de la MDPH étudiée mais également dans une perspective comparative). Tout d’abord, nous situant dans une perspective d’entrepreneuriat institutionnel (Maguire et al., 2004), nous souhaitons étudier qui sont ces acteurs entrepreneurs qui construisent des accords en construisant les PP avec lesquels ils négocient. D’autre part, en réintroduisant la dimension institutionnelle de la théorie de l’OLN, nous souhaitons questionner le lien entre : Degré de faible institutionnalisation d’une organisation et Propension des acteurs qui la composent ou des PP avec lesquelles elle doit composer, à construire certaines parties, soit selon un principe de réappropriation de l’altérité (que nous avons évoqué), soit parce que ces acteurs se saisiraient de cette faible institutionnalisation comme de marges de manœuvre pour préserver leurs propres logiques institutionnelles.

RÉFÉRENCES

- Acquier A. et Gond J.-P. Building a constructivist perspective on business and Society: insights from the Anthropology of Markets, Proceedings of the Sixteenth annual Meeting of the International Association for Business and Society, 2005
- Beaulieu S. et Pasquero J (2002) « Reintroducing stakeholder dynamics in stakeholder thinking – a negotiated order perspective », p. 101-118, in Andriof J., Waddock S., Husted B. and Sutherland Rahman S. (eds), *Unfolding stakeholder thinking*, Greenleaf Publishing,
- Bourdieu, P. (1972), *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Droz.
- Chevalier J. (2005), « Politiques publiques et changement social », *Revue Française d'administration publique*, n° 115, p. 383-390
- Clarkson M. A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance”, *Academy of Management Review*, 1995, vol 20/1: 92-117
- David A., (2004), « Etudes de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion », *conférence AIMS*, juin
- Dechamp G. et Romeyer C. (2006), « Trajectoires d'appropriation des principes de nouvelle gouvernance hospitalière par les médecins », *conférence AIMS*, juin,
- De Vaujany et al. (2005), *De la conception à l'usage : vers un management de l'appropriation des outils de gestion*, Editions EMS, Management & Société, Collection « Gestion en Liberté »
- DiMaggio P. et Powell W. (1983), « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields », *American Sociological Review*, vol 48/4, p. 147-160
- Enjolras B. 2008, « Régimes de gouvernance et intérêt général », in Enjolras B. (coord), *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*, Edition CIRIEC
- Foucault M. *Dits et écrits*, Gallimard, 1994
- Freeman, R (1984), *Strategic management: a stakeholder approach*, Marshall, M.A. Pitman
- Gray B. (1989), *Collaborating: finding common ground for multiparty problems*, Jossey-Bass
- Heugens P., Van Den Bosch F. et Van Riel C. (2002), « Stakeholder integration: building mutually enforcing relationships », *Business Society*, vol 41, p. 36-60
- Lahire B. (1998), *L'homme pluriel – les ressorts de l'action*, Nathan, collection Essais et Recherches
- Maguire S., Hardy C. and Lawrence T., (2004), “Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIS/AIDS treatment advocacy in Canada”, *Academy of Management Journal*, vOL 47/5, p. 657-679
- Mallet C, 2004, « L'appropriation d'une TIC par des utilisateurs, un nouveau paramètre pour la gestion de projet », *Doctoriales du GDR TIC & Société*
- Martinet A.C. (1984), *Management Stratégique, Organisation et Politique*, Mc Graw Hill.,
- Mitchell, R., Agle, B., Wood, J.D. (1997). “Towards a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts”, *Academy of Management Review*, Vol.22, n°4, p.853-886.
- Modell S. (2006), “Institutional and negotiated order perspectives in cost allocations: the case of the Swedish university sector”, *European Accounting Review*, vol 15/2, p. 219-251
- Nathan M. et Mitroff I. (1991), « The use of negotiated order theory as a tool for the analysis and the development of an interorganizational field », *Journal of Applied Behavioral Science*, vol 27/2, p. 163-180
- Omanovic V. (2002), « Perspectives on diversity research », in Leijon S., Lillhannus R. et Widell G. (eds), *Reflecting diversity – viewpoints from Scandinavia*, BAS Publishers, p. 21-40

- Ormod S., Ferlie E., Warren F. et Norton K., (2007), "The appropriation of new organizational forms within networks of practice: founder and founder-related ideological power", *Human Relations*, vol 50, p. 745-767
- Parent M. et Deephouse D. (2007), "A case study of stakeholder identification and prioritization by managers", *Journal of Business Ethics*, n° 75 (spring): 1-23
- Pasquero J. (2008), "Entreprise, Développement durable et théorie des parties prenantes : esquisse d'un arrimage socio-constructionniste », *Revue Management International*, vol 12/2, p. 27-47
- Pasquero J. (1991), « Supraorganizational collaboration : the canadian environmental experiment », *Journal of Applied Behavioral Science*, vol 27, p. 37-64
- Proulx S. (2001), « Usages des technologies d'information et de communication : reconsidérer le champ d'étude ? », *Congrès national des sciences de l'information et de la communication UNESCO*, Paris.
- Richez-Battesti N. et Gianfaldoni P. (2005), « Gouvernance territoriale et réseaux : une illustration par l'accompagnement à la création d'entreprise en France », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol 76/4, p. 621-644
- Savage G.T., Nix T.W., Whitehead C.J. and Blair J.D. (1991,) Strategies for assessing and managing organizational stakeholders , *Academy of Management Executive*, vol. 5 (2), p. 61-75
- Serfati C. (2003), "Les dynamiques de la gouvernance globale », *Cahier du GEMDEV n°29 – Développement durable : quelles dynamiques ?*, Université de Versailles Saint-Quentin
- Thoenig, J.C., Mény Y. (1989), *Politiques publiques*, PUF
- Turcotte MF and Pasquero J., (2001), "The paradox of multi-stakeholder collaborative roundtables", *The Journal of Applied behavioral Science*, vol 37, p. 447-464
- Wood, D. J. (1991). "Corporate social performance revisited." *Academy of Management Review*, Vol. 16/4, p. 691-718.
- Yin R.K., (1989), "Case study research - design and methods", in *Applied Social, Research Methods Series - volume 5*, Sage Publications

ANNEXE A – NISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

Code	Nom	Pôle	Périodes de réalisation des entretiens			
			2008.07	2008.10	2009.11	2010.08
Pext1	Association APF	n.c.	X		X	
Pext2	Directeur d'un établissement	n.c.		X		
Pext3	Autre association de PH	n.c.			X	
Dir.	Directeur de la MDPH	n.c.	X	X	X	X
PA1	Référence PCH	Adulte	X			X
PA2	Médecin, coordinatrice de l'EPE	Adulte	X		X	
PA3	Référent insertion professionnelle	Adulte	X			X
PA4	Salariée instructrice	Adulte		X		
PA5	Coordinatrice du pôle Adulte	Adulte				X
PE1	Salariée instructrice	Enfant		X		
PE2	Coordinatrice de l'EPE	Enfant		X		
PE3	Instructrice sur le pôle	Enfant		X	X	X
PE4	Médecin instructrice du Pôle	Enfant			X	X
PE5	Coordinatrice du Pôle	Enfant				
AD1	Assistante directeur	n.c.		X		
Nombre entretiens			5	7	6	6

ANNEXE B – NLAN DE CODAGE DETAILLE

Quant à l'appropriation de la gouvernance	Les enjeux de la gouvernance	Le principe d'autonomie		
		Le principe d'équité		
		Le principe de diversité		
		Le principe d'une approche longitudinale et globale de la PH		
		Par rapport au principe de gouvernance de la MDPH en général		
	Le contenu de l'appropriation	Appropriation sur la manière de travailler		
		Appropriation sur la manière à considérer les 4 enjeux de la gouvernance		
Les caractéristiques de l'appropriation	La vitesse d'appropriation			
	Degré d'appropriation	Faible		
		En progrès		
Quant à la construction de l'OLN	Les Parties Prenantes	Les PP absentes	Absente de par la loi	
			Absente de fait	
		Les PP construites	Construites en nature (nouvelle PP)	
			Construites en rôle	
			Construites en légitimité	
			Construite en expertise	
			Construites comme un tout	
		Les ressources des acteurs	Légitimité	
			Pouvoir	
			Urgences des revendications	
	Expertise, connaissances			
	Aide et soutien			
	Culture commune			
	Autres			
	Les espaces d'interaction et de négociation	Typologie des lieux	Codes courant les différents espaces (la MDPH en tant que telle, pôles Enfant et Adultes, EPE Enfant et Adulte, la CDAPH, la Comex, des séminaires, autres espaces)	
			Nature des lieux	Prévu
		Emergent		
		Objet de l'espace	Décider	
			Mieux se connaître	
			Expérimenter	
	Les accords (contenu, nature)	Sur quoi porte l'accord	Le domaine / contenu de l'accord	
			Domaine d'accord qu'une PP refuse de traiter	
		Nature des accords non encore stabilisés	Projet d'accord (ou pas encore de projet)	
Accord transitoire				
Accord tacite				
Processus d'accord		Ce qui facilite l'accord		
		Ce qui gêne l'accord		