

Chapitre 4. Au cœur de l'action publique

4.1. Un contexte d'action publique

Nous avons voulu replacer ce travail de recherche sur de nouvelles pratiques d'aide aux personnes handicapées dans une réflexion plus large concernant l'action publique. En effet, si le secteur de l'accompagnement illustre bien les mutations observées dans le travail social, l'émergence de ce secteur met également en lumière les changements intervenus dans le domaine de la gestion publique durant ces deux dernières décennies. Il nous est donc apparu nécessaire d'analyser la constitution du secteur de l'accompagnement en Région wallonne en prenant en considération les réflexions actuelles sur l'action publique. Pour les sociologues et les politistes, l'action publique renvoie à un cadre de référence théorique mais aussi méthodologique. Etudier l'action publique consiste « *à comprendre les logiques à l'œuvre dans ses différentes formes d'intervention sur la société, à identifier les modes de relation existants entre acteurs publics et privés et à comprendre comment l'action publique recouvre des dynamiques floues et évolutives de la frontière entre Etat et société* » (Muller, Surel, 1998 : 9). L'inscription de notre travail dans cette approche théorique et méthodologique de l'action publique permet de mieux comprendre les contraintes qui pèsent sur ces services d'accompagnement et de comprendre dans un même temps à quelle action publique ils contribuent. Cette approche permet de replacer les services d'accompagnement dans un système plus vaste et de découvrir derrière une action sociale qui se décrit très souvent comme militante et citoyenne, une action publique et de nature politique.

4.1.1. La figure de l'Etat

Choisir de parler d'action publique, c'est reconnaître que la gestion publique ne se limite pas uniquement à l'action de l'Etat. Celui-ci n'a pas un rôle hégémonique, il ne gouverne pas les affaires publiques de manière autarcique (Thoenig, 2005). Parler d'action publique signifie donc de remettre en question la centralité de l'Etat dans la gestion publique et de prendre en considération l'action des acteurs privés. Il s'agit donc d'adopter un regard sociologique différent sur la gestion publique et de renoncer au mythe de la toute-puissance de l'Etat (Commaille et Jobert, 1998). Mais parler d'action publique, c'est aussi prendre en considération des évolutions concrètes de cette gestion publique. Car cette remise en question

de la centralité de l'Etat s'explique aussi par le fait que les actions publiques menées diffèrent désormais en fonction des territoires concernés (Gaudin, 2004). La décentralisation des compétences au niveau régional des politiques du handicap en Belgique est particulièrement significative. Surtout, de plus en plus d'initiatives se dessinent sur une base locale ou régionale, que ce soit dans le domaine du handicap ou dans d'autres domaines relevant de l'action publique.

Parler aujourd'hui d'action publique permet de rendre compte d'une co-construction de solutions collectives par une multitude d'acteurs aux statuts très différents. L'espace public est investi par une multitude d'acteurs dont les logiques et les intérêts ne sont pas toujours compatibles. Cette situation donne de l'espace public une image brouillée et floue. Si l'espace public n'est pas (ou plus) dominé par la figure centrale de l'Etat, ce dernier reste bien présent et se montre souvent interventionniste mais autrement, notamment à travers le droit. L'entrée des acteurs privés dans l'espace public ne signifie donc pas le retrait de l'Etat mais plutôt la transformation de son rôle et de ses modalités d'intervention dans un espace public plus difficile à appréhender que par le passé.

Il faut cependant nous dégager quelque peu des analyses françaises concernant cette perte de centralité de l'Etat dans la gestion publique. Car l'Etat belge n'a pas et n'a jamais eu la puissance qui prévaut pour le cas français (Delwit *et al.*, 1999). Il faut donc bien garder en mémoire que « *l'Etat belge n'a jamais eu de forte substance, ni d'appareil administratif puissant (...). Plus tard, au moment de l'Etat social, la puissance publique s'est ramifiée. Mais elle ne s'est pas substituée aux segments organisés.* » (Alaluf, 1999). En témoigne notamment l'importance que les partenaires sociaux prendront dans la gestion de la sécurité sociale. Il n'en reste pas moins que sur ces vingt dernières années, un ensemble de facteurs (crise économique, équilibre des finances publiques, chômage, etc.) a contribué à motiver une intervention ferme de l'Etat, combinée à une collaboration plus étroite avec les partenaires sociaux et les acteurs privés. Dans cette optique, les pouvoirs publics se sont largement appuyés sur les initiatives du monde associatif afin de mettre en œuvre des programmes d'action concrets. De cette manière, les pouvoirs publics produiront souvent un renforcement ou une institutionnalisation des actions initiées par les associations privées. C'est particulièrement le cas de figure du secteur de l'accompagnement des personnes handicapées.

Les politiques publiques concernant le handicap en Belgique et en Région wallonne plus particulièrement, **témoignent parfaitement de cette présence d'acteurs privés dans la gestion publique**. Ce constat est particulièrement vrai concernant le secteur de l'accompagnement où les services se sont souvent créés sur base d'initiatives privées et sont entrés sur la scène de la gestion publique du handicap avec de nouvelles façons de faire, de nouvelles revendications et de nouvelles logiques d'action. De manière plus générale, on constate en Région wallonne une participation réellement significative des associations d'utilisateurs (AFrAHM, ASPH, ACIH, Ligue de la sclérose en plaques, etc.) dans la mise en place de politiques concernant les personnes handicapées. Leur présence dans les débats est reconnue comme légitime mais également institutionnalisée à travers leur représentation dans divers organes politico-administratifs (notamment dans le Comité de gestion de l'AWIPH). Les associations d'utilisateurs et les nouveaux intervenants sociaux jouent aujourd'hui un rôle prépondérant dans la mise en place de la gestion publique du handicap en Région wallonne. Ces acteurs ne partagent évidemment pas toujours une même vision de ce qui doit être mis en place pour aider les personnes handicapées.

4.1.2. La nécessité d'une régulation

Depuis le début des années 90, **le concept de régulation** est devenu d'usage courant pour les sociologues et les politistes d'expression française (Thoenig, 1998) travaillant sur l'action publique. Ce concept permet de mieux rendre compte de ce monde socialement et politiquement différencié dans lequel des acteurs autonomes interagissent entre eux sans pour autant partager les mêmes principes d'action, les mêmes intérêts ou les mêmes valeurs. Il ne faut pas pour autant conclure à une démission pure et simple de l'Etat, ou plus grave, à sa disparition. L'Etat reste bien présent et nous pouvons encore le qualifier d'interventionniste même s'il ne peut plus assurer à lui seul la régulation et déterminer la teneur et les contours de l'action publique. Le gouvernement continue bel et bien à gouverner, même si l'action publique ne se résume plus à l'action de celui-ci. L'Etat a progressivement adopté un rôle différent, modifiant dans un même temps ses modalités d'intervention. L'Etat est ainsi aujourd'hui qualifié d'animateur (Donzelot et Estebe, 1994) ou coordinateur de la gestion publique. Devant la complexification du processus, l'Etat adopte aujourd'hui un rôle crucial, celui de faire en sorte que la régulation entre les différents acteurs impliqués dans l'action publique soit possible. « *Il n'est plus tuteur de la société mais mobilisateur de ses ressources.*

De source du pouvoir, il devient point d'appui de celui-ci [...] » (Donzelot, 1996 : 99). Ce rôle est fondamental car l'action publique a débordé et invalidé les frontières du privé et du public mais aussi celles de nature politico-administrative. Le système ainsi constitué se définit désormais sur base de l'activité d'une multiplicité d'acteurs de statuts différents, provenant du privé comme du public, de niveaux politiques différents et de secteurs différents. Les rapports entre ces différents acteurs privés et ces acteurs publics doivent être étudiés (Duran, 1999).

Un rappel important est à souligner : l'action publique reste du domaine de l'activité politique. Quand il s'agit d'étudier la régulation de l'action publique, le système mis en place et observé ne peut être considéré comme n'importe quel système d'action. En effet, l'action publique ne se limite pas à un jeu de pouvoir entre acteurs. L'action publique renvoie à la question du politique car le concept d'action publique permet d'appréhender « *l'ensemble des processus sociaux à travers lesquels sont traités des problèmes considérés comme relevant de la compétence d'autorités publiques et dont le règlement conditionne pour une part la légitimité et la responsabilité.* » (Duran, 2001 :115). Le politique reste une affaire de légitimité, donc d'autorité. Car le politique est d'abord « *le lieu de l'intégration d'une société à travers l'adhésion à une communauté symbolisée par la nation définie à la fois comme un ensemble de valeurs communes et un dispositif de règles institutionnalisées qui définissent autant de droits que de devoirs* » (Duran, 1999 : 19). La régulation qui caractérise le système politique ne peut pas se comprendre autrement que comme la solution apportée aux problèmes des membres de cette société, aux intérêts et aux références culturelles différents et dont la mise en compatibilité permet le « vivre-ensemble ». Le politique puise sa légitimité dans cette contribution à gérer cette société confrontée à des problèmes, à apporter des solutions satisfaisantes. En d'autres termes, si l'action publique n'est pas qu'une question de pouvoir mais aussi une affaire de légitimité, l'inverse est également vrai. L'action publique n'est pas uniquement du ressort de l'autorité, dont la légitimité est aussi fonction de sa puissance.

4.1.3. La responsabilité du politique

« *Le politique a toujours été considéré peu ou prou comme le lieu central de l'intégration des tensions et des contradictions de nos sociétés par le biais d'une régulation efficace des conduites des acteurs sociaux qu'ils soient publics ou privés.* » (Duran, 1999 : 16) . Malgré les transformations de l'action publique, le pouvoir politique se doit toujours d'endosser la

responsabilité de l'action publique entreprise (Eraly, 2002). Le politique se doit de s'ériger en responsable des actions menées alors même que son emprise est sans doute moins forte et moins évidente que par le passé. Endosser cette responsabilité de l'action publique est aujourd'hui un rôle ingrat pour le politique. En effet, notre société s'est munie de nouvelles capacités d'observation permettant une meilleure connaissance des effets de l'action publique, lui donnant une visibilité plus grande notamment au niveau de ses conséquences. Si cette avancée dans la connaissance est positive pour l'action publique, elle permet aussi de mettre en évidence les difficultés, les erreurs et le décalage entre ce qui est et ce qui devrait être. Dès lors, de cette observation émerge souvent le constat d'une maîtrise très partielle de l'action publique, d'une impression d'indécision et d'indétermination.

Le constat se révèle parfois encore plus sévère. Le politique se voit aujourd'hui interrogé sur sa capacité à agir, sur le succès de ses actions. Interpellé sur son efficacité à régler les problèmes de société, le politique se voit également interrogé sur sa légitimité. Désormais la légitimité du politique ne peut plus s'envisager sans référence à l'efficacité des actions entreprises. Les choix politiques posés doivent désormais s'accompagner d'un haut niveau d'efficacité dans la réalisation de leurs objectifs. Le lien entre choix émis et conséquences réelles sur le terrain engage la responsabilité du politique, d'autant plus que l'on constatera un décalage entre les attentes et les réalités constatées. Cette réaffirmation de la responsabilité du politique est donc paradoxale à une époque où sa maîtrise sur l'action publique semble la plus diluée, la plus contestée. L'acteur politique n'a plus le monopole de l'efficacité de l'action publique mais se voit toujours confiée la responsabilité de son efficacité.

Dans ce contexte de responsabilisation, le pouvoir politique aura tendance à exiger une efficacité accrue des actions entreprises. Il exige désormais des actions où la mise en évidence de résultats fait partie intégrante des pratiques. L'évaluation des politiques publiques apparaît aujourd'hui dans les discours des hommes politiques comme une nécessité, voire même une priorité. Pourtant, dans la pratique, cette évaluation n'apparaît pas aussi effective que les discours des politiques pourraient le faire croire. La Belgique, de ce point de vue, n'apparaît pas comme l'un des pays les plus avancés dans le domaine de l'évaluation des politiques mises en place. Nombre de chercheurs déplorent encore en Belgique un manque de prise de conscience de cette nécessité d'évaluer de manière systématique les politiques afin d'en améliorer le pilotage et les effets (Varone et Magdalijs, 2000). Certaines analyses se montrent encore plus critiques quand il s'agit d'envisager l'évaluation des services et des

politiques sociales (Francq et Lemaigre, 1999). Les mesures prises sont encore timides au début des années 2000 et sont généralement envisagées sous l'angle de l'évaluation et de l'amélioration de la qualité de service. Il faut également préciser une distinction essentielle entre d'une part, exiger des actions permettant de faire la preuve de résultats et d'autre part, mettre en œuvre une évaluation rigoureuse et pertinente d'une politique publique. L'instrumentalisation du travail social afin de fournir des chiffres et des résultats objectivables ne signifie pas nécessairement la mise en place d'une politique d'évaluation pertinente.

Ces constats réalisés pour la Belgique doivent nous permettre de relativiser la vision de politistes et de sociologues de l'action publique érigeant cette exigence d'efficacité comme un déterminant social bouleversant tout le système politique autant que les fondamentaux de la gestion publique. Certes la mise en évidence de l'efficacité d'une action (publique) permet de légitimer l'allocation de budgets pour une agence (comme l'AWIPH), de persuader certains groupes sociaux concernés par cette action de participer plus activement, de faire passer des mesures contraignantes ou de renforcer la légitimité autant que l'image de marque d'un politique. Mais cette démonstration d'efficacité ne se substituera jamais à des critères essentiels pour légitimer une action publique, à savoir la conformité de cette action aux règles de l'Etat de droit et aux valeurs de la société (Varone et Magdalijns, 2000). Mais il n'en reste pas moins que l'on constate ces dernières années, la montée en puissance d'un discours de l'évaluation et de l'efficacité chez les hommes politiques belges, non simplement par effet de mode, mais parce que des attentes sont de plus en plus souvent formulées dans ce sens. On constate également la mise en place progressive de dispositifs visant à rendre cette exigence d'évaluation réellement effective (contrat de gestion, définition d'objectifs à atteindre, etc).

4.1.4. Modalités de contrôle

S'intéresser à l'action publique, c'est finalement chercher à comprendre quelles sont les modalités concrètes de construction d'une action publique mais aussi ses modalités de contrôle. Car cet effort de compréhension ne peut se faire sans une réflexion sur les dispositifs les plus adaptés à générer une action collective appropriée. La recherche d'une action publique légitime et efficace nécessite que l'on porte attention aux conditions même de construction et de production d'une telle action comme à ses modalités de contrôle. Cette

action publique se définit de plus en plus comme une action conjointe demandant des mécanismes de coordination autres que des solutions hiérarchiques et bureaucratiques. Deux raisons sont à prendre en considération. Premièrement, nous l'avons déjà vu, la présence d'une multitude d'acteurs autonomes induit une multiplication des échanges entre eux pour gérer les problèmes. Deuxièmement, les problèmes à traiter ne peuvent généralement être résolus que via une contribution d'acteurs de statuts différents. Ce qui implique une coopération plus poussée des différents acteurs. C'est d'autant plus le cas quand on envisage l'Etat social. En effet, l'émergence de la nouvelle question sociale repose sur le constat d'une impuissance de l'Etat social à lutter et à résoudre certains problèmes sociaux tels que la croissance du chômage de longue durée et le développement d'une nouvelle pauvreté (Donzelot, 1996). L'Etat social ne peut plus agir sans chercher à s'associer avec d'autres acteurs pour créer un pouvoir d'action suffisant. Dès lors, l'Etat endossera souvent le rôle d'Etat-partenaire. Il devient alors essentiel d'interroger les cadres institutionnels sur leur capacité à générer une action collective appropriée. L'action des pouvoirs publics a également changé dans sa logique même. Dans un passé encore récent, le service public construisait sa légitimité sur base de la prise en charge des besoins des citoyens. Concrètement, les modalités de prise en charge des besoins se déclinaient sous forme d'activités générales pouvant être réalisées par des personnes privées ou des organismes publics (Duran, 1999).

Aujourd'hui, cette logique se fait moins présente et laisse du terrain à une nouvelle logique qui consiste avant tout à répondre à des problèmes complexes moins facilement définissables. **La demande sociale** serait moins préformée par des normes techniques qu'elle ne **s'exprime à travers des problèmes directement vécus, qui ne sont pas réductibles aux catégories administratives habituelles**. L'opérationnalisation en devient beaucoup plus complexe car les champs d'intervention sont beaucoup plus faiblement balisés que par le passé et ne peuvent plus, la plupart du temps, être repris dans une nomenclature administrative. Finalement cette nouvelle logique révèle l'existence de problèmes dont la solution dépasse le cadre d'une seule organisation. Il n'y a pas toujours de congruence entre d'une part, la définition des compétences organisationnelles et institutionnelles et d'autre part, la nature des problèmes à gérer. Dès lors, la nomenclature administrative apparaît souvent comme un obstacle. Une telle reconfiguration générale de l'action publique nous amène à repenser le rôle et la place des institutions politico-administratives dans la gestion publique et surtout, leur contribution à la construction d'une action publique.

4.2. L'administration en questions

Comme institution, l'administration est appelée à changer dans son positionnement par rapport au politique. L'administration reste subordonnée à l'autorité politique mais **a pris une position centrale dans la conduite des affaires publiques**. L'administration voit s'estomper la rigidité et l'imperméabilité des frontières entre le public et le privé mais aussi avec le politique. La démarcation entre le politique et l'administration n'est plus aussi claire. L'Etat n'apparaît plus seulement comme déterminant de grandes orientations mais aussi impliqué dans mise en œuvre de ses choix, construisant ainsi une continuité entre politique et administration. Dès lors, les exigences de résultats auxquelles est soumis le politique deviennent également une exigence pour l'administration. Car le politique tirera une partie de sa légitimité de la qualité de son administration. Cette continuité entre politique et administration se retrouve dans le constat que l'incapacité du politique à s'engager implique des répercussions dans la mise en œuvre concrète, notamment à travers les choix et les techniques mis en œuvre au niveau administratif. **Administration et pouvoir** politique se retrouvent dans une relation de dépendance réciproque particulièrement forte, où les faiblesses de l'un devront être compensées par l'autre (Duran, 2001).

L'administration ne se trouve plus simplement dans le rôle de l'organe d'exécution des décisions du pouvoir politique, son rôle est devenu bien plus complexe. **L'administration se retrouve aujourd'hui dans un rôle d'intermédiaire notamment dans ce qui est de l'initiation et de l'opérationnalisation des politiques publiques**. L'administration ne se contente plus d'exécuter les ordres du pouvoir politique de manière rationnelle et neutre. Elle participe à la fixation de l'agenda politique en participant à la formulation des intérêts collectifs. Elle assure un rôle de traduction des orientations d'action en des activités concrètes et assure également la négociation avec les groupes sociaux concernés afin de mobiliser de l'information mais aussi pour ajuster cette action à la réalité des situations rencontrées.

L'administration est appelée à jouer un rôle crucial dans l'action publique, ce qui rend sa position délicate car elle reste dans un même temps sous l'autorité du politique tout en étant de plus en plus engagée dans des rapports étroits avec le terrain. L'administration est chargée de formuler et de proposer des solutions au politique et dans un même temps, doit négocier avec les acteurs de terrain la mise en œuvre des décisions prises par le politique avec comme

contrainte, un impératif de résultats. Nous l'avons vu précédemment, cette exigence de résultats est particulièrement présente pour l'AWIPH à travers la mise en place d'un certain nombre d'objectifs opérationnels à atteindre qui sont notamment consignés dans le Contrat de gestion de l'Agence. Cette exigence d'efficacité fait des acteurs sociaux (acteurs de terrain, groupes d'intérêts, associations de bénéficiaires) des interlocuteurs incontournables, se retrouvant dès lors dans une position de force pour négocier. Car la participation des acteurs de terrain ainsi que des usagers apparaît plus que jamais nécessaire (voire même indispensable) pour la mise en place d'une action réellement efficace. D'autant plus que comme nous l'avons vu précédemment, les professionnels du secteur du handicap se sont souvent positionnés comme des intermédiaires incontournables entre l'administration et les personnes handicapées (Stiker, 2000).

Le secteur du handicap s'est structuré comme un système de professionnalisation institutionnalisé autonome vis-à-vis de l'Etat (Bon, 2000), particulièrement en Belgique où les corporatismes ont été très actifs. L'administration entre (sans pour autant toujours le désirer) dans un rapport de partenariat avec ces acteurs sociaux. Ces rapports de partenariat prennent souvent la forme de relations contractualisées au niveau juridique, notamment avec les acteurs de terrain. Le système de délégation de la puissance publique vers ces acteurs de terrain ne fait que se renforcer et est acté à travers la mise en place de structures juridiques particulièrement élaborées comme les régimes d'agrément dans le cas précis de l'AWIPH et des services d'accompagnement. Un nouveau mode de rapports se met donc en place où il est davantage question de transactions et de négociations. L'acteur administratif occupe une position délicate et inconfortable mais son rôle apparaît réellement fondamental dans la production d'action publique, son activité déterminant de manière certaine les contenus pratiques des politiques publiques. L'administration se voit engagée dans les changements et les transformations intervenus dans les conditions d'exercice de la puissance publique. Au niveau organisationnel, ses modalités d'intervention doivent être revues car la logique de production publique fondée sur une production de services n'est plus pertinente en regard de la logique de construction de l'action publique. Celle-ci requiert davantage une mise en cohérence des interventions publiques, leur coordination devenant une nécessité.

En effet, l'Etat social s'est généralement constitué autour de la production de services selon des normes standardisées et centralisées. L'aspect technique prédominait avec une forte centralisation de la décision, un fractionnement et un cloisonnement administratifs (Merrien,

1997). L'organisation bureaucratique se révélait efficace, avec une logique verticale basée sur une hiérarchie des statuts. Les organisations administratives fonctionnaient sur base d'une répétition de solutions standardisées. Cette organisation administrative s'accordait parfaitement avec l'organisation des différentes filières du secteur du handicap en Belgique. Pour rappel, le fonctionnement du secteur (sur base d'une division entre deux fonds de financement) ne posait que peu de problèmes durant les années 60 et 70. Cette manière de procéder était possible notamment en raison de la capacité des administrations de produire des demandes et de susciter des besoins en fonction de l'offre dont elles disposaient (Duran et Thoenig, 1996). Désormais, l'action publique requiert une approche où **il s'agit de construire et de créer des solutions susceptibles de s'ajuster aux situations réelles**. L'un des défis lancés à ces administrations est de construire, d'appréhender les problèmes à résoudre et qui souvent, nécessitent des solutions dépassant le cadre de l'organisation administrative. De cette manière, l'action publique implique aujourd'hui transversalité et décloisonnement entre ces organisations administratives, une politique publique ne pouvant plus être la propriété d'une seule organisation administrative. L'action publique oblige l'administration à la coopération et à la coordination, à la mise en place d'actions caractérisées par un partenariat avec de multiples acteurs, autant publics que privés.

Les administrations sont donc confrontées actuellement à une contradiction entre ce que leur dicte l'approche de l'action publique et les modalités concrètes de fonctionnement héritées du passé. L'action publique exige un effort de flexibilisation et une meilleure réactivité de la part d'une organisation au mode de gestion caractérisée par la standardisation, la segmentation et le contrôle hiérarchique vertical. Duran parle ainsi d'une **obligation de double intégration** (verticale et horizontale) exigée de la part des administrations (Duran, 2001). Dans l'intégration verticale, l'administration se doit de regrouper les moyens et les compétences de manière homogène. Dans l'intégration horizontale, l'administration doit développer des possibilités d'articulation intra et inter-organisationnelle entre services et acteurs concernés, mettre en place une synergie des moyens, des compétences et des savoir-faire en fonction des problèmes publics rencontrés. Les administrations sont ainsi appelées à jouer un rôle d'animation, de conception et d'orientation des politiques publiques. Cependant, ces nouvelles exigences, ces nouvelles obligations ne produisent pas sur les administrations des changements et des transformations de manière automatique et systématique. Les administrations ne se plient pas si facilement à ces nouvelles exigences, d'autant qu'elles n'en perçoivent pas toujours le bien-fondé ni l'intérêt. Les administrations ne comprennent pas

toujours clairement leur contribution à des politiques qui les dépassent et ont parfois tendance à maintenir ou à revenir à une définition des problèmes en fonction des moyens et des solutions dont elles disposent.

Si l'on peut considérer que les caractéristiques de l'action publique induisent des changements dans les modes de gestion des organisations administratives, il faut cependant préciser que ces transformations se font de manière progressive. Des nouveaux principes de management font leur apparition, remettant en cause l'organisation du travail bureaucratique classique et notamment l'approche par la standardisation des procédures (Nizet, Pichault, 1995). L'objectif principal souvent évoqué pour justifier ces transformations sera celui d'une efficacité accrue pour un meilleur service à l'utilisateur (Weller, 1998). Les modes de gestion du personnel comme les configurations organisationnelles se modifient, avec un assouplissement des modalités statutaires, la mise en place de modèles alternatifs de rétribution favorisant une meilleure mobilisation des compétences et des savoir-faire. Les tâches confiées sont plus ouvertes et complexes, requérant une plus grande autonomie de la part des acteurs concernés et **l'instauration de relations de confiance**. Il y a une rupture avec l'ancien régime bureaucratique et hiérarchique qui **ne tolérait que des relations de méfiance réciproque**. Ce nouveau mode relationnel n'est pas valable simplement à l'intérieur des organisations administratives mais également dans les rapports que celles-ci entretiennent entre elles mais aussi avec leurs partenaires (les acteurs sociaux). L'action publique remet également en évidence la compétence de la personne, valorise l'engagement et accorde davantage d'importance à la capacité à agir de l'acteur (Duran, 2001). Cette nouvelle gestion des ressources humaines doit pour autant s'accommoder d'approches réglementaires faisant encore la part belle aux notions de statut, de métier et qui sont toujours une réalité bien concrète dans les organisations administratives.

Ces changements organisationnels et ces transformations des modes de gestion du personnel doivent également être mis en rapport avec l'émergence du Nouveau Management dans le service public. Ce nouveau management s'envisage sur deux plans : celui du discours et celui de la pratique de gestion effective (Mintzberg, 1986). Adapté au service public, il s'articule autour de deux axes : l'ouverture des administrations et l'amélioration du service aux usagers. Pour autant, son entrée dans le secteur public ne se fait pas sans résistance. D'autant qu'il existe souvent un décalage entre le discours managérial et les réalisations concrètes réellement observées. Ce décalage est souvent utilisé par certains membres de la fonction

publique pour soutenir la position selon laquelle le nouveau management serait soit un discours idéologique sans réalisation concrète, soit serait inapplicable dans le service public car adapté uniquement au privé (Eraly, 2002). Certains fonctionnaires dénoncent ainsi la mise en place de ce nouveau management dans le service public (c'est notamment le cas pour le plan Copernic en Belgique), qui pour eux, consiste en un « plaquage » des méthodes de management du privé simplement par effet de mode.

Pour autant, il faut reconnaître que certains des changements organisationnels (flexibilisation, mobilité, définition d'objectifs, évaluation par les compétences, performance, communication, etc.) proposés par le nouveau management public peuvent être utiles pour répondre aux nouvelles orientations du service public. Dans cette perspective, le nouveau management peut être envisagé comme une modalité de réponse aux nouvelles exigences imposées aux acteurs administratifs. En définitive, dans un contexte de développement de l'action publique, les administrations sont appelées à évoluer, que ce soit en tant qu'institution ou en tant qu'organisation. Les politistes et sociologues spécialistes de l'action publique sont tous d'accord pour reconnaître le rôle crucial que doivent désormais jouer les administrations dans la construction de l'action publique que ce soit en amont (définition des problèmes publics) ou en aval (mise en œuvre et négociation avec les acteurs sociaux, contrôle et évaluation). De manière générale, on peut en conclure que l'administration dans son ensemble a dû répondre à l'impératif de la réforme (Vrancken, 2005).

Les réformes de l'administration belge prendront réellement forme au cours des années 90 à travers la prise de différentes décisions. Au niveau fédéral, signalons la réalisation d'une première identification des services publics administratifs fédéraux en 1991, la charte de l'utilisateur des services publics en 1993 et la réforme Copernic en 1997. Au niveau de la Région wallonne, la réforme des statuts du fonctionnaire sera lancée en 1994 et peut être considérée comme la première véritable réforme de l'administration à ce niveau (Vrancken, 2005). Les années 90 se caractérisent également par une réorganisation de l'administration fédérale et la mise en place de nouvelles entités administratives pour les Communautés et les Régions. C'est à cette période et dans ce contexte spécifiques que l'Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées sera créée en 1995, regroupant les compétences des anciens Fonds (national et communautaire) gérant les matières liées au handicap. Il est intéressant de constater que les autorités politiques chercheront à regrouper ces deux anciens fonds au sein d'un dispositif de type parastatal, permettant d'assurer des services publics dans

une perspective plus souple et élargie (notamment au niveau des missions), avec une autonomie plus importante face au ministère de tutelle. Ce qui ne veut pas dire pour autant que ce type d'organisme soit moins politisé que les administrations classiques, au contraire. Il est ainsi significatif de constater que de nombreux postes clés de l'administration centrale de l'AWIPH sont aujourd'hui occupés par des anciens collaborateurs du Ministre Taminiaux, qui eu un rôle prépondérant dans la création de l'AWIPH au début des années 90.

4.3. L'interdépendance des actions

L'AWIPH n'apparaît plus alors simplement comme un acteur responsable de la mise en œuvre, mais un acteur d'impulsion et de contrôle de sa mission de service public auprès d'une palette élargie d'acteurs et d'institutions nécessaires à la mise en place d'une politique publique effective du handicap. Dans cette perspective, elle se doit de développer une mission d'impulsion et d'intermédiation auprès de ces acteurs. Car répondre à des problèmes publics difficiles à cerner entraîne pour les administrations des interférences dans leurs actions, avec des possibilités d'interventions croisées, d'imbrications des ressources et des compétences. Les problèmes publics demandent de ce fait une gestion publique partenariale, les problèmes publics définissant les compétences à mettre en œuvre. Dès lors, cette situation crée une forte interdépendance entre les acteurs ainsi que des phénomènes d'interférence requérant la mise en place de partenariats, que ce soit au niveau local ou à un niveau plus global (régional ou national notamment). Comme nous l'avons souligné lors de sa présentation, le champ d'action de l'AWIPH s'est ouvert vers l'extérieur, l'obligeant à se faire plus perméable, à entrer en contact avec un nombre croissant de partenaires.

Il apparaît de plus en plus improbable qu'une politique publique puisse être décidée ou financée par un acteur unique. La mise en œuvre des politiques publiques (multiplication des acteurs et raréfaction des moyens financiers) oblige désormais à une situation de partage permanent de pouvoirs et des moyens. Il apparaît ainsi inutile de définir avec précision des contenus d'action ou même des domaines d'action en tentant de remettre à plat toutes les compétences disponibles pour ensuite éviter les superpositions. S'il faut éviter les redondances excessives et les tronçonnages incohérents, l'essentiel reste de définir un compromis, de négocier sur base des différences et des intérêts de chacun. Le problème est donc bien celui de la régulation afin d'assurer la compatibilité des enjeux des acteurs en présence et de permettre la mise en cohérence des stratégies des acteurs. Comme le dit Duran,

« il est moins important d'identifier les domaines d'action propres à chaque collectivité que d'inventer les méthodes de travail adaptées à la réalité des problèmes. » (Duran, 1999 :151)

La logique de production des administrations a eu tendance à envisager l'attribution et la répartition des compétences sur base de domaines de compétences, se rattachant à des métiers, des statuts et des rangs hiérarchiques. Dans l'approche qui s'impose aujourd'hui, ce seront davantage les règles du jeu qu'il faudra formaliser, c'est-à-dire contribuer à définir, organiser et réglementer l'exercice du pouvoir des différents acteurs concernés. **Ce qui implique la mise en place effective de processus de négociation et la construction d'une action conjointe entre ces acteurs.**

Il est donc clairement question ici d'action collective où des acteurs autonomes envisagés dans des relations d'interdépendance, de partenariat doivent trouver une réponse claire à un enjeu fondamental, celui de leur coopération (Friedberg, 1993). Dans cette optique, les modalités de coordination contractualisées deviennent de plus en plus répandues. La coordination passe également **par la création de cadres de référence communs entre les intérêts concernés.** Car la coordination ne peut exister seulement par elle-même, elle doit pouvoir être justifiée. Le travail d'argumentation prend donc toute son importance dans la mise en place de cette coordination qui ne relève pas simplement de l'existence d'intérêts communs ou d'un équilibre dans les rapports de force. Cet emploi fréquent du procédé contractuel s'explique par la présence dans l'action publique d'acteurs autonomes reconnus comme légitimes et qui ne peuvent être envisagés comme des obligés. Cette autonomie des acteurs ne permet plus la mise en place de rapports hiérarchiques et réglementaires. Le droit a remplacé ces formes de rapport hiérarchique, le contrat signifiant la reconnaissance d'un certain équilibre entre les acteurs envisagés comme des partenaires. Le contrat instaure une relation de réciprocité, il fournit une base d'échange, un cadre à partir duquel d'autres formes de régulation pourront être envisagées.

L'AWIPH a été conçue dans une perspective qui diffère quelque peu de cette vision de l'action publique **mise en œuvre par une pluralité d'administrations engagées dans des partenariats.** En effet, l'AWIPH a été créée afin de mettre en cohérence les politiques relevant du handicap au niveau de la Région wallonne et de garantir une unification de ces politiques sous la bannière d'une politique générale, à savoir celle de l'intégration de la

personne handicapée¹. Cette vision unificatrice de l'action de l'AWIPH s'explique notamment par la nécessité des politiques du handicap de justifier leur existence et leur caractère spécifique en regard des services d'aide ordinaire. En effet, le secteur AWIPH se construit sur base du principe de l'aide supplétive « *stipulant que toutes les possibilités dans les circuits ordinaires doivent être envisagées avant de recourir aux services spécifiques [handicap]* » (Renouprez et Blairon, 2003). Ce principe de l'aide supplétive proscrit toute redondance du secteur avec les services dits « ordinaires » et oblige à un effort de délimitation des domaines d'action relevant du secteur AWIPH. Si ce principe permet d'expliquer cette volonté de mise en cohérence de la politique du handicap, il impose aussi au secteur AWIPH une ouverture sur les services « ordinaires ». Car le principe de l'aide supplétive repose également sur l'idée que la personne handicapée est une personne comme une autre vivant dans une collectivité et ayant le droit d'accéder aux services généraux de cette collectivité.

Nous l'avons vu précédemment, l'AWIPH est censée solliciter les services administratifs généraux et les Ministères compétents susceptibles d'apporter une réponse aux besoins et aux demandes des personnes handicapées. Ce type de considération oblige donc l'AWIPH à envisager la contribution d'autres acteurs administratifs sur un certain nombre de domaines (l'emploi, la formation, l'enseignement et la santé notamment). Ces collaborations n'apparaissent pas toujours évidentes à mettre en place pour l'AWIPH d'autant que ces interlocuteurs relèvent bien souvent du fédéral ou de la Communauté française. Le principe de l'aide supplétive, poussé à son extrême, peut également amener à des propositions remettant en cause l'attribution de certaines compétences spécifiques de l'AWIPH. En vertu de ce principe, certains membres du secteur ont émis la proposition d'un transfert des compétences spécifiques de l'AWIPH en matière de formation et d'emploi vers les secteurs ordinaires (le Forem en particulier). Si cette proposition reste une position minoritaire dans le secteur², elle n'en démontre pas moins le travail de négociation et d'articulation à opérer entre services spécifiques et services généralistes, entre l'AWIPH et les administrations qualifiées d'ordinaire.

Le secteur AWIPH dans son ensemble (acteur administratif aussi bien que le service subsidié) doit donc gérer le fait d'être un secteur s'adressant à une population spécifique dans des

¹ Rappelons cependant l'existence de la Direction de l'Administration des personnes handicapées au niveau fédéral chargée de services spécifiques dont dépend notamment l'octroi des allocations financières.

² Il faut noter que ce type de raisonnement est également tenu par certains membres de l'administration centrale en ce qui concerne le principe.

domaines d'action obligeant parfois à une concertation et une coordination avec d'autres secteurs. L'AWIPH, de part les raisons qui ont présidées à sa création (volonté d'unification et de meilleure coordination du secteur du handicap) et de part le positionnement spécifique du secteur du handicap, se doit de tenir un rôle en tant qu'acteur administratif quelque peu singulier. Elle est un acteur administratif bénéficiant d'une grande autonomie et d'un quasi monopole des compétences concernant les questions de handicap en Région wallonne tout en se voyant garantir un droit d'interpellation des Ministères et administrations pouvant intervenir de près ou de loin auprès de la population handicapée.

4.4. L'AWIPH, un acteur administratif d'un genre nouveau

Le secteur « AWIPH » bénéficie donc d'un positionnement particulier par rapport à l'aide sociale ordinaire. Comme nous l'avons précédemment écrit, l'AWIPH en tant qu'organe administratif, apparaît également comme un projet novateur et au statut tout à fait particulier. L'Agence, en tant qu'organe chargé de gérer, de coordonner l'ensemble des politiques attenantes à la question du handicap, est en plein processus de construction. Son rapport particulier au pouvoir politique est réellement novateur : relative autonomie vis-à-vis du Ministre chargé des affaires sociales, de la santé et du handicap pour la Région wallonne, rapport contractualisé avec le Gouvernement wallon. L'AWIPH en tant qu'organisme parastatal de type B, est une administration bénéficiant d'une autonomie de gestion par rapport au ministre de tutelle. Les membres du cabinet du Ministre Detienne (alors) en charge du secteur reconnaissent cette autonomie de l'Agence. *« On est face à une administration qui a une autonomie de gestion et donc, le rôle du Ministre est plus réduit que par rapport à d'autres administrations. L'essentiel de la relation contractuelle passe via le Contrat de gestion qui est conclu entre le Gouvernement wallon et le Comité de Gestion de l'Agence. Un des rôles du Ministre et de ses collaborateurs est donc de veiller à la bonne exécution de ce Contrat de Gestion. Dans la pratique, nous avons essentiellement un rôle de réceptacle. »* (Attaché de Cabinet en charge des matières concernant l'accompagnement et l'aide précoce).

Juridiquement l'Agence est placée sous le contrôle du Gouvernement wallon qui exerce principalement via le Contrat de gestion. La gestion courante relève du Comité de Gestion de l'Agence. Le Ministre de tutelle exerce principalement un pouvoir d'interpellation, rôle jugé crucial par le Cabinet Detienne. Dans la pratique, le Cabinet veille avant tout à répercuter

certaines demandes ou doléances (qui lui sont adressées par des bénéficiaires, des associations, des services, etc.) auprès de l'AWIPH et garde un œil attentif sur le respect des engagements pris dans le Contrat de Gestion³. Nous ne sommes donc plus dans le cas de figure d'un cabinet ministériel qui investit considérablement l'administration et qui s'engage fortement dans le processus de mise en oeuvre. Au contraire, le pouvoir politique semble donner davantage de liberté à ce nouvel acteur administratif en le plaçant dans un rapport hiérarchique moins contraignant avec le Cabinet Ministériel compétent. Il n'en reste pas moins que l'AWIPH est envisagée comme « *l'instrument du Gouvernement en vue de l'exécution de la politique d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées*⁴ ».

L'AWIPH apparaît disposer d'une expertise et d'une compétence certaines et reconnues par le cabinet du Ministre Detienne. Elle apparaît dès lors incontournable pour l'acteur politique dès qu'il s'agit de traiter d'éléments techniques, de réglementations, de statistiques, etc. Le cabinet ministériel a recouru à de nombreuses reprises à cette expertise de l'Agence. Il l'a ainsi sollicitée notamment dans son projet de mise à jour des arrêtés et dans les différents débats techniques du Forum Prospectif de 2003. De ce fait, il nous semble que l'AWIPH se voit confiée une grande part de ce devoir de responsabilité et d'efficacité que doivent partager désormais les administrations avec le pouvoir politique. Depuis sa création en 1995, l'AWIPH ne cesse d'évoluer, de se restructurer, de s'organiser tout comme elle cherche à structurer, à coordonner, à réorganiser, à contrôler et à évaluer le secteur du handicap. Et cela ne va pas sans contradiction dans ses actes et dans ses discours, ni sans tension avec les autres acteurs concernés (associations de personnes handicapées ou services privés subsidiés et parfois le Cabinet). Cela ne va pas non plus sans question sur la définition des frontières de

³ Dans ce sens, nous interprétons l'investissement très important du Cabinet Detienne dans son rôle législatif comme une preuve de son manque d'emprise sur le processus de mise en oeuvre des actions. En effet, le cabinet a fourni un travail conséquent portant sur le domaine législatif, révisant une partie considérable des dispositions réglementaires concernant les domaines de l'emploi, l'accueil, l'hébergement ou l'aide matérielle. Mais surtout, sur la durée de son mandat politique, le Cabinet aura procédé à une mise à jour des arrêtés de tous les secteurs : accompagnement, aide précoce, aide à l'intégration, résidentiel et accueil de jour, etc. L'Agence aura pour certains de ces arrêtés, participé activement à leur révision et à leur écriture. Pour autant, les responsables de l'AWIPH se montrent relativement réservés quant à la pertinence de ce travail législatif. Selon eux, nombre de ces arrêtés reprennent avant tout « *un discours d'intention avec des grandes philosophies qui n'éclairent pas le paysage* ». (responsable administratif AWIPH) Selon certains membres de l'Agence, ces arrêtés se rapprocheraient finalement davantage dans leur forme de ce que l'on attend d'un décret, non d'un arrêté d'application. La critique sous-jacente est claire : la plupart de ces renouvellements d'arrêtés ne changeront rien sur le terrain.

⁴ Extrait du décret relatif à l'intégration des personnes handicapées (6 avril 1995), Chapitre II, article 14.

ses domaines d'activités et sur l'identification des usagers auxquels elle est censée s'adresser via la subsidiarité des services privés.

4.5. L'avènement de deux acteurs

La création de l'AWIPH et la reconnaissance juridique et administrative des services d'accompagnement consacrent dans les années 90 l'avènement de deux nouveaux acteurs dans le domaine des politiques concernant le handicap. Chacun de ces deux acteurs va obtenir une position privilégiée.

L'AWIPH, nous l'avons déjà dit, bénéficie en tant qu'organe administratif, d'un statut juridique tout à fait original. Constituée sous forme d'Agence, elle se voit octroyer (en théorie) une large marge de manœuvre par rapport au pouvoir politique. Ainsi lui est confiée, la mise en œuvre de l'ensemble des politiques liées au handicap pour la Région wallonne. Ces dispositions extrêmement avantageuses ne vont pas sans contre-partie puisque l'Agence, comme tout acteur bénéficiant d'un processus de délégation, est davantage responsabilisée et s'engage à atteindre des résultats/objectifs parfois fortement opérationnalisables, parfois beaucoup moins. Les politiques ayant œuvré à la mise en place de cet acteur administratif d'un nouveau genre nourrissaient des aspirations très ambitieuses pour cette Agence. La constitution de cette Agence a été envisagée dans le prolongement d'un décret de loi visant à rénover, unifier et coordonner la politique en faveur des personnes handicapées en Région wallonne. Il est incontestable que l'Agence voit ses missions étendues en regard de celles qui étaient allouées aux deux Fonds⁵ sur base desquels elle a été créée. L'Agence reprend les missions d'information, de coordination mais aussi de gestion et de subventionnement des services privés relevant des politiques du handicap (Lheureux, 1995).

Dans une perspective quelque peu différente d'une simple volonté de coordination, le principe de transversalité sera également renforcé, afin que cette administration puisse activer chacun des ministères selon leurs compétences (logement, santé, emploi, transport, etc.) et éviter ainsi qu'un seul ministère ne gère l'ensemble du champ du handicap (Mercier, 2001). Ce principe de transversalité renforce par la même occasion l'autonomie de l'administration envers son ministre de tutelle. Selon nous, les différentes mesures prises ont pour conséquence une réduction très importante du pouvoir discrétionnaire du Ministère des Affaires Sociales dans

⁵ Cfr partie 2 sur la présentation du secteur du handicap en Belgique et en Région wallonne.

la gestion des politiques du handicap en Région wallonne. D'autant plus que l'AWIPH apparaît plus incontournable que jamais, de par son positionnement en tant qu'organe administratif unique et l'élargissement de ses missions mais aussi de par l'acquisition d'une expertise et une maîtrise de l'information qui ne peut plus lui être contestée⁶. L'AWIPH apparaît tout à fait capable d'opposer au Ministre compétent un contre-pouvoir réel, les responsables administratifs de l'AWIPH n'hésitent d'ailleurs pas à critiquer certaines orientations politiques prises par le Ministre de tutelle. Les relations entre le cabinet et l'AWIPH apparaissent donc finalement très variables, elles sont mêmes souvent envisagées selon un mode interpersonnel, fluctuantes en fonction des dossiers ou des sujets traités. Des désaccords assez vifs peuvent ainsi émerger et des critiques émises quant à la manière de gérer le secteur. Pour autant, les responsables administratifs comme les membres du Cabinet du Ministre Detienne qualifiaient généralement leurs relations de positives.

Le secteur de l'accompagnement est un secteur émergent. Il bénéficie d'une certaine marge de manœuvre dont ne disposent pas des secteurs du handicap davantage institutionnalisés et mieux établis comme par exemple, le secteur résidentiel. Nous l'avons vu précédemment, les premiers services se réclamant d'accompagnement bénéficieront au cours des années 80 d'un subventionnement sous forme de conventions annuelles négociées au cas par cas avec le Ministre des Affaires Sociales. Ce mode de subventionnement créera de fortes disparités entre services en fonction des affinités et des bonnes relations entretenues avec le pouvoir politique en place. Les services d'accompagnement se sont dès lors progressivement regroupés en associations (c'est notamment le cas avec l'association ASAH qui regroupe spécifiquement des services d'accompagnement), ont intégré des associations ou des fédérations relevant du secteur social (FISSAJ, FNAMS, etc.). Ces regroupements sont envisagés par les services d'accompagnement dans l'optique de faire reconnaître davantage leurs pratiques et leurs droits.

Mais la principale raison de ces regroupements sera la nécessité de faire bloc face au politique et négocier avec lui dans un rapport de force moins disproportionné sur un thème crucial,

⁶ L'intervention très importante de l'AWIPH dans la conception et la rédaction des arrêtés d'application que souhaitait mettre en place le Cabinet Detienne s'explique notamment par cette expertise unique et incontournable de l'AWIPH. Il en sera de même lors de l'organisation du Forum prospectif en 2003. Lors de ces deux activités initiées par le Ministre compétent, l'AWIPH gèrera très souvent les dossiers et aspects techniques, n'hésitant pas à faire passer ses idées et sa vision pour une réforme du secteur. Si l'AWIPH n'obtiendra généralement pas gain de cause (notamment concernant le financement du secteur et sa réorganisation, qui susciterent des réactions très vives des professionnels de terrain), il est clair que ces deux épisodes ont démontré les ressources stratégiques dont bénéficiaient l'AWIPH face à l'acteur politique.

celui du subventionnement des services. Le principal interlocuteur des services d'accompagnement était à cette époque le Ministre en charge des Affaires Sociales. Ce dernier bénéficiait au cours des années 80 d'un pouvoir discrétionnaire conséquent notamment pour ce qui concernait le financement de services privés tels que ceux de l'accompagnement. Les services d'accompagnement se sont donc regroupés pour tenter de rétablir quelque peu le rapport de force. Mais ces regroupements n'iront pourtant pas de soi, certains services refusant de rallier ces différentes associations pour diverses raisons (divergences de vue concernant la conception de la pratique d'accompagnement, positions avantageuses de certains services qu'une négociation collective aurait remise en question, etc).

Il faut également relever le rôle qu'ont pu jouer les associations de personnes handicapées dans la constitution du secteur de l'accompagnement. Certaines associations, notamment l'ACIH et l'AFRAHM sont à l'origine de la création d'une poignée de services d'accompagnement et sont donc souvent présentes en tant que pouvoir organisateur de ces services. Il est difficile de définir exactement le poids de ces associations dans les choix et dans le fonctionnement des services d'accompagnement ainsi parrainés. Pour autant, il est clair que les associations de personnes handicapées sont peu présentes dans le secteur de l'accompagnement. En effet, elles semblent davantage présentes dans des secteurs comme l'aide précoce (de taille similaire au secteur de l'accompagnement) ou dans des secteurs plus développés comme le résidentiel. Surtout, les associations de personnes handicapées apparaissent avoir une connaissance plus limitée de ce secteur de l'accompagnement. Peut-être parce que les membres de ces associations sollicitent moins ce type de structures. Si les associations apparaissent moins fortement engagées dans le secteur de l'accompagnement, elles n'en ont pas toujours une connaissance réelle et se montrent parfois critiques (notamment autour de la question du profil des personnes suivies ou des exigences adressées aux personnes handicapées). Mais en définitive, ces associations semblent peu présentes dans le secteur. Les contacts et les relations entre services d'accompagnement et les associations de personnes handicapées restent généralement très limitées à l'exception des services parrainés.

Au cours des années 80, les relations entre les services d'accompagnement et les deux fonds étaient limitées, notamment avec le Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. Les contacts avec le Fonds de soins-médico-pédagogiques seront plus nombreux mais concerneront surtout le financement des

bénéficiaires des services d'accompagnement. Les services d'accompagnement bénéficiaient d'un traitement spécifique, ils étaient en marge des politiques traditionnelles du handicap qui relevaient de ces deux dispositifs législatifs. Début des années 90, le secteur de l'accompagnement bénéficiera d'une première reconnaissance législative avec le décret de 1992 prévoyant une modalité de subventionnement nouvelle, à savoir le régime d'agrément. Il est notamment prévu dans ce décret que l'exécutif puisse octroyer des subventions pour les services agréés via le Fonds de soins médico-socio-pédagogiques. Pour cela, les services devront se soumettre à une série d'obligations concernant la programmation des activités, leur organisation sous forme d'ASBL, le nombre de bénéficiaires suivis, les infrastructures mises en place et le respect des conditions et procédures fixées pour l'admission des bénéficiaires. Ces obligations seront précisées et davantage formalisées avec le régime d'agrément de l'AWIPH qui ne deviendra réellement effectif et opérationnel qu'en 1997. Il apportera ainsi aux services une sécurité financière, la possibilité de mettre en place des projets à plus long terme, la reconduction des contrats d'emploi des praticiens, etc.

Les services d'accompagnement ont donc bénéficié de certains avantages dans la mise en place de ce régime d'agrément mais ont perdu une certaine marge de manœuvre. En effet, ils sont désormais placés sous le contrôle de l'Agence. Celle-ci est chargée de faire respecter un certain nombre de conditions déjà citées précédemment et de faire appliquer certaines dispositions réglementaires prévues dans l'arrêté d'application. Les services ont donc gagné en sécurité et en moyens financiers ce qu'ils ont perdu en autonomie et liberté. Pourtant, le secteur de l'accompagnement reste en marge dans l'ensemble de la politique menée par l'AWIPH, de par son caractère émergent, sa petite taille (nombre de services et nombre de bénéficiaires), le budget relativement réduit qu'il représente par rapport à l'ensemble du budget AWIPH (à peine 1,2 % du budget total). Mais depuis 1997, le budget alloué au secteur de l'accompagnement a plus que doublé, de nouveaux services d'accompagnement se sont créés. Surtout, l'accompagnement est devenu un secteur très largement exposé et mis en avant dans les politiques de l'AWIPH. On pourrait dire que l'accompagnement est aujourd'hui à la mode. De plus, dans l'esprit, cette pratique d'accompagnement traduit assez bien les objectifs qui étaient pointés dans le décret de 1995 sur l'intégration de la personne handicapée. Le secteur de l'accompagnement attire donc aujourd'hui l'attention de l'administration, des autorités politiques, des autres secteurs du handicap, des services d'aide ordinaire mais aussi des populations handicapées qui sont de plus en plus nombreuses à solliciter ce type d'aide. Le secteur de l'accompagnement se voit progressivement conférer une place de choix dans la

politique générale mise en place par l'AWIPH. Lors de ces cinq dernières années, l'acteur administratif s'est montré plus attentif au travail effectué par les services d'accompagnement.

En définitive, le secteur de l'accompagnement bénéficie aujourd'hui d'un subventionnement plus important que par le passé et suscite l'intérêt de nombreux acteurs parmi lesquels se trouve l'AWIPH. Celle-ci se doit de mettre bon ordre dans le secteur du handicap afin de mieux maîtriser l'offre de services mise à la disposition des personnes handicapées et de promouvoir une action publique plus efficace et pertinente. Le secteur de l'accompagnement fait progressivement l'objet d'une attention plus soutenue de la part de l'AWIPH qui s'est d'abord centrée sur les secteurs les plus importants en termes de bénéficiaires suivis et de moyens financiers engagés (le secteur de l'hébergement et de la réadaptation à l'emploi).

4.6. Analyse d'une relation spécifique

Si nous avons rendu compte dans les pages qui précèdent de l'intérêt du concept d'action publique, notre objectif dans ce travail de recherche ne consiste pas à rendre compte de la régulation globale de l'action publique. Nous adhérons pleinement aux analyses faisant de la coopération un enjeu central pour l'administration et les services privés (Duran, 1999 et 2001). Dans cette perspective, nous avons focalisé notre travail de recherche sur une relation spécifique et particulière de l'action publique : la relation entre l'acteur administratif (AWIPH) et les services privés (services d'accompagnement). Notre objectif de recherche est de comprendre la régulation qui s'opère désormais entre ces deux acteurs, mais aussi ses enjeux et ses difficultés. Tout d'abord, parce que les analyses démontrent que l'administration et les services privés ont pris une importance capitale dans la mise en place de l'action publique. Les services privés se sont imposés comme des acteurs légitimes de l'action publique et bien souvent, se sont érigés à la fois comme les véritables acteurs de la mise en œuvre mais aussi comme des acteurs ayant leur mot à dire dans la définition des problèmes et dans les pistes de résolution. Dans le secteur du handicap, cette présence des acteurs privés fut prépondérante dès sa création. L'administration est devenue un acteur essentiel de l'action publique, notamment dans son rôle et dans son positionnement. La situation spécifique de l'AWIPH que nous avons évoquée renforce d'autant plus cette analyse.

Dans le cas qui nous occupe, l'acteur administratif et les services d'accompagnement sont tous deux, des acteurs émergents et devant définir des modes de régulation en commun. Selon nous, cette régulation spécifique entre ces deux acteurs de l'action publique illustre à merveille les principaux enjeux qui se posent dans la régulation de l'action publique à l'heure actuelle dans le secteur de l'action sociale. C'est dans cette relation entre d'une part, un acteur administratif de plus en plus prépondérant et assumant une responsabilité accrue dans les réalisations concrètes de l'action publique et d'autre part, des services privés souvent issus de la société civile (du monde associatif) et soucieux de conserver une certaine autonomie dans leurs actes et dans leurs engagements, que se joue aujourd'hui la mise en place de politiques publiques réellement pertinentes et efficaces.

Les travaux portant sur l'évaluation des politiques publiques ont démontré la présence quasiment systématique et incontournable d'un décalage entre les choix politiques posés (les objectifs visés) et les résultats concrètement obtenus sur le terrain. La révélation de ce décalage, si elle peut être utile pour dénoncer et contrer certains abus, a surtout un intérêt analytique fort. Ce décalage démontre la prépondérance des pouvoirs locaux et des acteurs chargés concrètement de la mise en œuvre des politiques publiques (Duran et Thoenig, 1996). Nous nous proposons donc d'étudier les deux acteurs chargés de la mise en œuvre dans leurs interactions, dans la confrontation de leurs enjeux, dans leur négociation des intérêts, mais surtout dans leur participation et leur collaboration à la construction d'une action conjointe.

4.7. Régulation de contrôle, régulation autonome et régulation conjointe

Pour rendre compte de la régulation s'opérant entre l'acteur administratif et les services d'accompagnement, le dispositif heuristique mis en place par Jean-Daniel Reynaud concernant la théorie de la régulation sociale nous a semblé particulièrement approprié. Pour rappel, ce modèle envisageait la présence de deux régulations en concurrence mais se rencontrant au travers du compromis du travail réel, donnant lieu à une régulation conjointe ou mieux encore, à une négociation de la régulation effective.

Ce dispositif heuristique nous a paru comme le plus approprié pour appréhender les tentatives de régulation mises en place entre l'AWIPH et les services d'accompagnement. La distinction analytique entre régulation de contrôle et régulation autonome (Reynaud, 1999) est fondée sur

leur orientation stratégique mais aussi sur la position des acteurs les mettant en œuvre. La régulation de contrôle (Reynaud, 1988) est ainsi définie par son orientation stratégique qui est de contrôler la régulation autonome d'un groupe social. « *Ce qui la définit, c'est seulement son orientation stratégique : peser de l'extérieur sur la régulation d'un groupe social.* » (Reynaud, 1988 : 10). Dans le cas que nous analysons, l'AWIPH peut être perçue comme l'acteur qui sera le dépositaire de cette régulation de contrôle. Car sa création a été voulue dans ce sens et la mise en place d'une forme de contrôle sur le secteur de l'accompagnement fait partie de ses missions. L'action de l'AWIPH est bien définie en grande partie sur base de cette orientation stratégique qu'est le contrôle du secteur du handicap, et dès lors celui de l'accompagnement. Cependant, lors de l'analyse, nous devons nous montrer beaucoup plus précis quant à la définition de l'acteur de la régulation de contrôle. En effet, la mise en place d'une régulation effective n'est pas une activité d'un acteur déjà constitué mais au contraire, cette régulation constituera l'acteur. On ne peut donc définir cet acteur a priori sans analyse concrète de la réalité du terrain.

La régulation autonome est, quant à elle, une régulation très élaborée, enseignée autant qu'imposée par le groupe social. Elle est une construction d'un ensemble de normes sociales avec les contraintes et les apprentissages que cela implique. La régulation autonome est aussi une réponse aux efforts de contrôle dont elle fait l'objet de la part d'un acteur externe. Il s'agit donc pour cette régulation autonome de conquérir des positions de pouvoir contre cette tentative de contrôle, contre cette régulation de contrôle. Le secteur de l'accompagnement à travers ces services et ces praticiens pourra être considéré comme l'acteur de cette régulation autonome. En effet, le secteur de l'accompagnement sera appréhendé en tant que système social sur lequel un acteur externe tente d'imposer une régulation de contrôle. La régulation autonome peut notamment s'appréhender dans cette philosophie de l'accompagnement que les services et les praticiens ont progressivement mis en place.

Cette régulation autonome renvoie également à la façon dont les services d'accompagnement interagissent entre eux mais aussi avec les bénéficiaires et d'autres partenaires potentiels. Nous avons vu dans le chapitre consacré au secteur de l'accompagnement, la mise en place dans ce secteur d'un certain nombre de normes sociales, de normes de fonctionnement s'adressant autant aux professionnels qu'aux bénéficiaires potentiels. Le secteur de l'accompagnement sera donc envisagé comme un système social, au même titre que peut l'être un atelier d'une entreprise que la direction tenterait de mettre sous contrôle. Cependant,

comme pour la régulation de contrôle, nous devons envisager l'acteur en fonction de la régulation autonome qui s'opère concrètement. Certains acteurs qui de prime abord, pourraient sembler appartenir à la régulation de contrôle pourraient s'avérer appartenir à la régulation autonome. L'inverse sera également vrai.

Le modèle d'analyse régulation de contrôle/autonome fut construit par Jean-Daniel Reynaud dans une situation que celui-ci reconnaît comme particulière, car concernant un travail d'exécutants dans la production de biens ou de services. Cette situation était particulière essentiellement pour deux raisons : la subordination des travailleurs à la direction et aux services externes ne se discutait pas, la division du travail au niveau vertical était forte (élaboration et conception des tâches du ressort de la direction, non des travailleurs). Reynaud reconnaît que ces spécificités ne sont pas toujours rencontrées dans l'action organisée, ce qui n'est pas sans conséquence pour le modèle de la régulation contrôle/autonomie. Ainsi, force est de constater qu'il existe des situations où il y a absence soit d'une régulation autonome, soit d'une régulation de contrôle et dès lors, absence d'une régulation conjointe puisque celle-ci est le résultat de la rencontre des deux premières. En effet, « (...) *la régulation ne s'opère pas toujours selon la logique ordinaire : autonomie de ceux d'en bas/répression ou tentative de contrôle par les détenteurs du pouvoir formel qui entendent les maîtriser et aboutissement à un compromis dit de régulation conjointe* » (Dressen, 2003). L'existence simultanée des deux régulations opposées n'est donc pas acquise, contrairement à ce que peut laisser croire une lecture trop restrictive de l'article fondateur de 1988. De plus, malgré les grandes qualités heuristiques de ce modèle d'analyse, cette distinction n'est pas toujours évidente à réaliser dans les situations concrètes étudiées (De Terssac, 2003a). Une régulation autonome peut ainsi devenir au cours du temps une régulation de contrôle et inversement, rendant la distinction difficile à établir. Nous verrons ainsi plus loin dans l'analyse, qu'un dispositif de régulation mis en place dans le but de contrôler peut se révéler appartenir à la régulation autonome, non à la régulation de contrôle.

Appliquer ce modèle d'analyse aux relations entre un acteur administratif et des services privés demande bien entendu certains aménagements du modèle. En effet, Reynaud a d'abord envisagé cette double régulation au sein de l'organisation. L'exemple typique étant celui d'une direction ayant pour volonté d'exercer un contrôle sur un atelier considéré comme un groupe social cherchant à conserver une autonomie dans son travail mais aussi dans la manière de gérer les relations entre ses membres. Pour autant, le raisonnement a pu ensuite

être étendu et repris pour appréhender la régulation territoriale concernant des questions relatives au travail et à l'emploi (Jobert, 2003). Reynaud, lui-même, dans l'un de ses ouvrages de référence (Reynaud, 1989) envisage la question de la régulation globale de la société et par la même occasion, pose la question de l'Etat et de ses régulations à partir de ce modèle heuristique. Dans le cas qui nous occupe, l'aménagement à opérer consiste surtout à ne pas envisager la dynamique régulation contrôle/autonomie dans une approche verticale, en d'autres termes, dans une approche purement hiérarchique. Nous l'avons déjà dit précédemment, une régulation autonome concernant un groupe social peut se transformer progressivement en une régulation de contrôle sans pour autant qu'une structure hiérarchique se mette en place dans ce groupe social. Dans le contexte global de l'action publique, où l'Etat tend à devenir un partenaire comme un autre, cette précision doit être apportée. De même, la relation entre les services d'accompagnement et les services de l'AWIPH ne doit pas être replacée dans une approche hiérarchique. L'administration actuelle, au contraire, doit endosser un rôle de coordinateur ou d'animateur, non de supérieur hiérarchique face aux acteurs privés même si une mission de contrôle lui est souvent confiée. Entre services privés et administration, il est désormais question d'une action conjointe entre des partenaires. De ce fait, les réflexions de Reynaud concernant la régulation conjointe nous apparaissent fondamentales.

4.7.1. Régulation conjointe et compromis

Les concepts de régulation conjointe et de compromis seront des concepts essentiels dans notre travail de recherche. Pour Reynaud, la régulation conjointe émerge comme le résultat de cette rencontre entre ces deux régulations opposées. Pour autant, la régulation conjointe n'est pas toujours présente. Certains chercheurs rendent compte de situations où une régulation autonome n'entraîne pas de régulation de contrôle et par la même occasion, ne requiert pas l'établissement d'une régulation conjointe sur base de la recherche d'un compromis (Dressen, 2003). La régulation conjointe est donc absente en raison de l'absence d'une des deux régulations antagonistes. Mais on peut également envisager **l'absence d'une régulation conjointe malgré la présence des deux régulations opposées**. Cette absence de régulation conjointe renvoie à une autre question fondamentale de la régulation sociale de Reynaud : celle de l'articulation entre les deux régulations. Cette articulation est problématique. Le modèle théorique de la régulation sociale permet de proposer deux modalités d'articulation.

Le premier modèle serait celui **d'une concurrence des régulations** débouchant sur un équilibre entre régulations et délimitant de la sorte des domaines de légitimité pour chaque forme de régulation. Il n'y a donc pas de mise en place d'un compromis comme résultat de la rencontre de ces deux régulations. Le deuxième modèle serait celui d'une **négociation implicite ou explicite aboutissant à un accord sur la mise en place de règles communes**. Ce deuxième modèle correspondrait au modèle de la régulation conjointe.

Sur base de ces raisonnements, J-D Reynaud a lui aussi, au fur et à mesure de ses écrits, restreint quelque peu l'emploi de la notion de régulation conjointe. Pour lui, la rencontre des deux régulations antagonistes ne débouche pas nécessairement sur une régulation conjointe. Ainsi en vient-il à conclure que la rencontre entre deux régulations peut aboutir **non à une régulation conjointe mais à un partage du terrain entre les deux régulations** (Reynaud, 2003). Les deux régulations survivent alors ensemble en s'efforçant de s'ignorer. Reynaud revient ainsi sur certaines de ses conclusions faites précédemment, notamment celle selon laquelle toute régulation est par principe une régulation conjointe. Cette rectification de la définition du concept de régulation conjointe oblige Reynaud à réinterroger cette notion et lui donner un caractère plus restrictif. La régulation conjointe n'est pas le simple résultat de la rencontre entre la régulation autonome et la régulation de contrôle, une sorte d'équilibre des forces en présence. Cette rencontre programmée et attendue peut donc se solder par un échec prenant la forme d'une opposition totale, d'une séparation, d'un détournement systématique de la régulation opposée, d'un travail visant son discrédit, etc. Cette dernière remarque est importante car la régulation conjointe ne correspond pas à un simple équilibre des régulations opposées et de ce fait, elle porte en elle une dimension normative qui unit les acteurs dans un même cadre d'action, un même cadre de référence.

Reynaud pense également la régulation conjointe à partir de la négociation collective, qu'il considère comme une sorte de type idéal permettant de comprendre la négociation sociale. Malgré les rectifications opérées, Reynaud continue à penser que la négociation collective est pertinente pour fournir un modèle de la régulation conjointe. **La négociation collective est une négociation continue, fournissant un cadre institutionnel mais aussi et surtout des orientations aux acteurs pour résoudre leurs problèmes**. Dès lors, le caractère conjoint de cette régulation repose moins dans les règles et les formes d'échanges contractualisées mises en place que dans la capacité d'action commune ainsi créée. Nous devons préciser que Reynaud a pensé la régulation conjointe à partir de la négociation collective, qu'il conçoit

comme un type idéal. Cette précision est importante selon nous car en partant de la négociation collective, Reynaud centre son analyse sur la négociation explicite, à travers des dispositifs et des lieux institutionnalisés, avec une officialisation de ce processus de négociation. Or, cette négociation peut également se révéler implicite, l'accord qui en résulte n'ayant pas toujours un caractère officiel (consigné dans un texte). Le compromis mis en place peut parfois se révéler tacite ou très peu mis en exergue afin de ne pas le fragiliser. Reynaud y fait d'ailleurs référence dans certaines de ses analyses, rendant compte de compromis jamais véritablement « négocié » tel quel et de régulation conjointe implicite issue d'arrangements propres à certaines organisations (Reynaud et Reynaud, 1996).

4.7.2. Cadre pour l'action et orientations communes

Dans la continuité de ces réflexions, nous parlerons de régulation conjointe lorsqu'il y a bien négociation continue, offrant un cadre d'action commun et fournissant un ensemble d'orientations communes pour l'action des acteurs. Il faut un terrain d'entente commun aux acteurs. Nous envisagerons le concept de négociation sur base de deux caractéristiques, à savoir la discussion des règles et l'aboutissement à un accord. La négociation n'est donc pas un simple marchandage inscrit dans des rapports de pouvoir. Il s'agit aussi de discuter les règles sur lesquelles se basera le travail d'argumentation. Cette négociation ne sera possible que si deux grandes **conditions sont remplies**. Tout d'abord, chaque partie doit définir un problème mais aussi les acteurs intéressés et qui sont donc conviés d'une certaine manière à la table des négociations. En fonction de la définition de ce problème, l'identité des acteurs peut être très différente⁷. Une deuxième condition concerne la définition cette fois-ci en commun de ces problèmes. Il faut un **accord cognitif entre les acteurs sur le problème** à propos duquel on négocie car il faut bien parler de la même chose. Cette précision est particulièrement vraie dans le cas de l'action publique, où les problèmes apparaissent difficiles à cerner et à circonscrire (Muller, 2000).

Il est donc indispensable pour les différentes parties de savoir quels sont leurs interlocuteurs mais aussi de trouver un terrain commun sur lequel des propositions de solutions communes pourront ensuite être envisagées. Le travail d'argumentation fera référence à des décisions

⁷ Pour nous, cette remarque rejoint celle concernant l'existence de l'acteur porteur de l'une ou l'autre des deux régulations opposées. Comme la régulation contribue à définir et à construire l'acteur, la définition du problème contribue à définir l'identité des acteurs en présence et leur place. Pour autant, on ne peut ignorer le rôle joué par les acteurs dans le travail de définition du problème.

passées ou présentes, à des règles prescrites et établies, mais aussi à des principes acceptés par les deux parties. Ce travail d'argumentation dont il faudra rendre compte ne pourra être envisagé comme indépendant des intérêts des différents acteurs. Ceux-ci pourront se montrer particulièrement opportunistes dans leur sollicitation de règles ou de principes selon qu'ils servent ou non leurs intérêts. La mise en place d'un accord ne pourra donc être envisagé simplement comme la résultante d'un travail d'argumentation neutre parfaitement construit, sans faille. La présence d'un accord ne signifiera donc pas qu'il y a nécessairement un consensus (une entente globale) entre les acteurs, au contraire nous devons garder en mémoire que cet accord peut avoir été passé entre des acteurs mis sous contraintes. L'accord mis en place peut être le résultat de négociations de deux types. Soit, il relève d'une négociation contractuelle, où le contrat ainsi mis en place s'impose aux deux parties, les litiges sont dès lors tranchés ou examinés par un acteur tiers neutre, à l'exemple du tribunal. Soit, il relève d'une négociation permanente et continue et il y aura alors une renégociation permanente autour des conflits d'interprétation par les acteurs (conflits d'interprétation qui ne seront pas distincts des conflits d'intérêts entre acteurs). Nous tenons à faire cette distinction, car dans la pratique, ces accords issus de processus de négociation différents, auront des conséquences très différentes sur les relations entre acteurs.

En conclusion et sur base de ces précisions concernant l'existence des deux régulations opposées, leur articulation et la présence d'une régulation conjointe, nous pensons que ce modèle d'analyse est tout à fait pertinent pour rendre compte de la réalité sociale de notre terrain de recherche. Précisons cependant, que ce modèle heuristique n'a pas été « imposé » à la réalité sociale observée. Au contraire, c'est sur base des observations menées et d'une première analyse des relations entre les différents acteurs, en regard des enjeux et des stratégies collectives développées par ceux-ci, que ce modèle de la régulation sociale nous est apparu le plus adéquat pour rendre compte et comprendre cette réalité sociale.

Dans les trois chapitres qui suivent, nous allons rendre compte de la régulation s'opérant entre l'acteur administratif et les services d'accompagnement en mobilisant le cadre analytique de la régulation sociale de Reynaud. Nous utilisons ce cadre analytique dans le but de structurer et de rendre compte aussi fidèlement que possible de la réalité concrète du terrain. Comme précisé plus haut, nous partons de l'hypothèse que l'Agence a été créée dans le but d'opérer un travail de contrôle sur le secteur du handicap et de ce fait, sur le secteur de l'accompagnement. De par sa position et son orientation stratégique, l'AWIPH serait l'acteur

chargé de l'activité de régulation de contrôle. Le secteur de l'accompagnement, à travers ses services, serait considéré comme l'acteur initiant la régulation autonome.

L'activité de régulation peut porter sur différents objets, qu'il s'agisse des méthodes de travail concrètes, des relations de travail mais aussi de domaines plus abstraits comme l'accès à certains postes ou l'adoption de nouvelles méthodes de travail (De Terssac, 2003). Dans le cas qui nous occupe, nous avons identifié trois objets significatifs de la régulation qui s'opèrent entre l'acteur administratif et les services d'accompagnement.

Le premier objet de régulation (chapitre 5) n'est autre que la pratique d'accompagnement en elle-même, ou plus largement **le travail effectué concrètement par les services d'accompagnement**. Nous verrons que la définition de cette pratique, son contrôle et son évaluation apparaissent problématiques, provoquant de vives tensions entre l'AWIPH et le secteur de l'accompagnement. L'AWIPH tente d'imposer des normes en termes de volume de travail et de prestations, de qualité d'intervention et de bonnes pratiques. Elle conteste l'approche que les services ont de leurs pratiques et de leurs relations avec les personnes handicapées.

Le deuxième objet porte sur **l'identification et la détermination des populations suivies par les services d'accompagnement (chapitre 6)**. Les services d'accompagnement ont pour mission d'aider les personnes handicapées inscrites à l'AWIPH. Pour autant, les responsables administratifs de l'AWIPH s'interrogent sur le profil des personnes suivies et la définition du public-cible des services d'accompagnement.

Le troisième objet concerne **la définition et la recevabilité de la demande sociale (chapitre 7)**. L'AWIPH tente de maîtriser l'accès aux services subsidiés à travers un travail de contrôle de l'éligibilité de la demande adressée par les bénéficiaires potentiels. Mais ce travail n'est pas sans redondance voire sans contradiction avec le travail des professionnels de terrain. Car officiellement, les bureaux régionaux de l'AWIPH ont en charge le contrôle de cet accès.

Ces trois objets peuvent être envisagés dans une perspective plus large car ils se rapportent tous les trois à **la définition du cadre d'intervention des services d'accompagnement**. Alors que le premier objet se rapporte à la question du « *comment accompagner* », les deux derniers objets portent sur les questions du « *qui accompagner* » et du « *pourquoi*

accompagner ». Ces trois objets nous apparaissent être au cœur du questionnement sur la régulation s'opérant entre l'acteur administratif et le secteur de l'accompagnement. Ils se retrouvent systématiquement au cœur des tensions entre ces deux acteurs et touchent aux enjeux fondamentaux de chacun. Travaillant sur base de ces trois objets, nous allons opérer un travail de reconstruction des régulations à l'œuvre entre les deux acteurs. Il sera donc possible qu'il y ait pour un objet, régulation conjointe et non pour les deux autres objets. Cependant, comme nous le verrons par la suite, la régulation s'opérant sur un objet spécifique n'est pas sans lien avec celles s'opérant sur les deux autres. Nous avons opté pour cette approche différenciée par souci de clarté et de précision. De plus, les objets de régulation sont souvent évoqués par les acteurs de manière isolée et ce, même s'ils constatent que les objets font système, l'un renvoyant systématiquement à l'autre. Notre objectif sera de mettre en évidence une régulation plus globale entre ces deux acteurs, au-delà des spécificités des trois objets de régulation. L'étude de la régulation autour de ces trois objets nous permettra de mieux appréhender les enjeux actuels de la régulation des nouvelles pratiques d'intervention auprès des personnes handicapées.

Nous l'avons dit précédemment, **les acteurs de la régulation ne sont pas définis a priori, ni de manière définitive, ce que notre présentation pourrait laisser croire. La création d'une régulation n'est pas une activité d'un acteur déjà constitué** (Reynaud 1998). Au contraire, cette régulation constitue l'acteur. Dès lors, notre acteur portant la régulation de contrôle ne sera pas défini une fois pour toutes comme étant l'AWIPH, entité unique et homogène. L'acteur de la régulation de contrôle sera parfois plus spécifique. Et, au cours de notre analyse nous ferons la distinction entre :

- les responsables administratifs de l'AWIPH, c'est-à-dire les responsables ayant en charge la gestion administrative des différents secteurs concernés (accompagnement, aide précoce, hébergement, etc.) ;
- la direction de l'inspection générale de l'AWIPH ;
- l'inspectrice pédagogique ayant en charge le secteur de l'accompagnement ;
- les bureaux régionaux de l'AWIPH.

Pour chacun des trois objets, nous avons adopté une même structuration. Dans un premier temps, nous reviendrons sur le contexte général concernant cet objet : les tensions, les différents argumentaires mobilisés et les constats objectivement observables. Dans un deuxième temps, nous évoquerons les enjeux pour chacun des acteurs concernés. Dans un

troisième temps, nous évoquerons la régulation de contrôle suivi dans un quatrième temps de la régulation autonome⁸ pour finalement déboucher, dans un cinquième temps, sur la régulation conjointe. Cette structuration peut apparaître au lecteur comme quelque peu rigide notamment dans la présentation successive des trois régulations. Mais cette structuration nous est apparue nécessaire afin de produire un diagnostic cohérent et rigoureux.

⁸ Cette structuration chronologique concernant les deux régulations a été réalisée dans un souci de bonne compréhension pour le lecteur. Elle ne présuppose aucunement que nous ayons tranché la question théorique de savoir si la régulation de contrôle est première ou non par rapport à la régulation autonome.