Représenter la complexité pour agir en gouvernance multi-acteurs : une proposition à partir du cas de l'aide aux proches aidants

*Representing complexity to act in multi-stakeholders governance: a proposal
from the case of caregivers assistance*

Sébastien Gand et Elvira Periac

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/pmp/11362>

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2018

Pagination : 27-47

ISBN : 978-2-7430-2415-4

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Sébastien Gand et Elvira Periac, « Représenter la complexité pour agir en gouvernance multi-acteurs : une proposition à partir du cas de l'aide aux proches aidants », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 35/1-2 | 2018, mis en ligne le 11 novembre 2021, consulté le 15 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/11362>

Représenter la complexité pour agir en gouvernance multi-acteurs : une proposition à partir du cas de l'aide aux proches aidants

02

► **Sébastien Gand^{a*} et Elvira Periac^b**

^a Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, CERAG,
1030 avenue Centrale, BP 48, 38040 Grenoble Cedex 9

^b Audencia Business School, 8 route de la Jonelière, BP 31222, 44302 Nantes Cedex 3

Résumé

La gouvernance multi-acteurs et la territorialisation sont deux mouvements contemporains conjoints de transformation de l'action publique. Leur déploiement se heurte à des difficultés pour gérer la complexité inhérente à cette approche des politiques publiques et pour assurer une équité de traitement des usagers malgré l'hétérogénéité générée. À partir du cas de l'aide aux proches aidants, cet article fait tout d'abord le constat d'un déficit d'instrumentation de gestion spécifique pour élaborer et déployer une politique complexe par nature puis propose un instrument de représentation pour un contexte d'usage multi-acteurs et à des fins de territorialisation. L'apport d'un instrument de synthèse cognitive est discuté au regard des approches existantes plus orientées sur la régulation des relations multi-acteurs.

© 2018 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : Gouvernance multi-acteurs, territorialisation, dépendance, complexité, instrument de gestion.

Abstract

Representing complexity to act in multi-stakeholders governance: a proposal from the case of caregivers assistance. Multi-stakeholders governance and territorialisation are two contemporary joint movements of public action transformation. Their deployment faces difficulties in managing the complexity inherent to this approach and in ensuring users equity despite the heterogeneity generated. Starting from the case of caregivers assistance, this article first notes the lack of specific management instrument to develop and deploy a complex policy by nature and then proposes an instrument to represent complexity to territorialise in a context of multi-actor use. The contribution of an instrument of cognitive synthesis is discussed compared to existing approaches more oriented towards regulation of multi-stakeholders relations.

© 2018 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

*Auteur correspondant : sebastien.gand@sciencespo-grenoble.fr

doi :10.3166/pmp.35. 2018.0002 © 2018 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: Multi-stakeholders governance, territorialisation, dependency, complexity, management instruments.

Introduction

L'action publique contemporaine est marquée par deux mouvements de transformation conjoints (et partiellement communs). Le premier est l'orientation vers la gouvernance multi-acteurs, c'est-à-dire le développement d'une action publique menée à travers des interactions entre des acteurs devenus multiples, à la fois publics et privés, locaux, nationaux voire supranationaux. Le second mouvement est la territorialisation des politiques publiques, à savoir un mouvement de rapprochement des compétences publiques et du lieu de leur exécution car cela serait bénéfique à la bonne définition et prise en charge de besoins localement différenciés.

La concrétisation de ces deux mouvements n'est pour autant pas immédiate. Les travaux menés dans différents champs (sciences de gestion, sciences politiques, géographie) soulignent que l'introduction d'une instrumentation de gestion innovante revêt un caractère crucial pour appuyer le développement de nouveaux modes d'action collective (Hatchuel et Weil, 1992 ; David, 1996 ; Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Chia, Torre *et al.*, 2008 ; Aggeri et Labatut, 2010 ; Halpern et Le Galès, 2011 ; Vitry et Chia, 2016).

Dans le champ des politiques publiques sociales et de santé, le domaine de la vieillesse (et plus spécifiquement dans le cas étudié ici des politiques visant les proches aidants des personnes âgées en perte d'autonomie) est pleinement touché par ces mouvements de territorialisation et de développement d'une action multi-acteurs au croisement de plusieurs domaines de compétences sanitaires et sociales. Bien que pilotées au niveau national, ces politiques publiques sont particulièrement contraintes par les spécificités de chaque territoire et sont aujourd'hui déployées en France au niveau départemental, voire infra-départemental.

Or, à ce jour, l'instrumentation de ces espaces d'action apparaît limitée car pas assez spécifique à la complexité de l'action collective considérée. Nous posons donc la question de recherche suivante : quel type d'instrumentation de gestion innovante peut appuyer le déploiement territorialisé de politiques publiques multi-acteurs multiniveaux telles que l'aide aux proches aidants ?

À travers cet article, nous faisons une proposition d'instrument de gestion et éclairons son apport par rapport à l'enjeu de gestion de la complexité et de l'hétérogénéité que posent des politiques publiques territorialisées et multi-acteurs. Nous contribuons sur le plan théorique à la littérature sur la gouvernance territoriale en précisant l'appui apporté par cet instrument en terme de représentation synthétique de la complexité des situations dans un contexte de gouvernance.

Notre article commence par une présentation des mouvements de territorialisation et de développement d'une gouvernance multi-acteurs et le besoin de les appuyer sur une instrumentation de gestion spécifique pour les concrétiser. Il se poursuit par une présentation des enjeux des politiques publiques d'aide aux proches aidants et de leur déficit d'instrumentation. Nous présentons alors notre démarche de recherche avant d'exposer la proposition d'instrument qui est faite et d'en discuter les apports et la nature de l'appui ainsi fourni pour gérer la complexité et l'hétérogénéité de cette politique publique.

1. Des mouvements de transformation de l'action publique nécessitant des innovations managériales

1.1. Le territoire comme espace d'action publique multi-acteurs

La « territorialisation » des politiques publiques est un terme dont le sens est décrit comme « flou » (Douillet, 2003) ou « incertain » (Faure, 2005). Le contexte politique de remise en cause de l'autorité de l'État bureaucratique centralisé depuis les années 1960 (Berthet, 2008) a débouché sur des évolutions dans l'action publique, à commencer par une succession de lois de décentralisation dont l'objet était de rapprocher les compétences publiques de leur lieu d'exécution¹. À côté de ce mouvement descendant, des initiatives locales, dans le domaine du développement économique par exemple (Douillet, 2003), traduisent une territorialisation plus ascendante à l'initiative d'acteurs locaux, publics ou privés.

Le terme renvoie ainsi à un ensemble de transformations des objets et des modes d'action publics et privés à différents échelons qui serait bénéfique à la bonne définition des problèmes publics et/ou à la bonne prise en charge de ces derniers. Ce mouvement d'ensemble touche les politiques publiques dans différents champs : développement local, éducation, environnement, social ou santé. Ce sont ces deux derniers domaines qui nous intéressent dans le cadre de cet article.

La territorialisation est étroitement liée à la notion de « gouvernance² » en politique publique (Douillet, 2003) qui désigne une transformation majeure de l'action publique engagée depuis les trente dernières années. S'appuyant sur une double critique du manque de participation démocratique (Klijn, 2008 ; Chevallier, 2011) et du manque d'efficacité des déploiements bureaucratiques descendants sur les territoires d'application (Osborne, 2006), la gouvernance se présente comme un troisième modèle d'action publique après la bureaucratie wébérienne et le *New public management* (Rhodes, 1997 ; Chevallier, 2003) et caractérise, par distinction des modèles précédents, la nécessaire coopération de l'État avec d'autres acteurs, publics ou privés, à plusieurs niveaux d'intervention (locaux, nationaux, internationaux) dans les politiques publiques.

De l'évolution de cette logique d'action découle une représentation différente de l'idéal-type organisationnel de ce modèle. Si le modèle bureaucratique est associé à la relation hiérarchique descendante et le modèle du New Public Management à la relation contractuelle de marché (Rhodes, 2007), le modèle de la « gouvernance » met en exergue le réseau comme forme organisationnelle (Kickert, Klijn *et al.*, 1997 ; Torfing, 2011). Il s'agit ainsi de représenter la coopération visée entre de multiples parties prenantes à la réalisation d'un objet de politique publique. Il en est attendu des propriétés de démocratie locale et de souplesse organisationnelle pour prendre en compte les besoins et les conditions hétérogènes de chaque territoire (Osborne, 2006 ; Klijn, 2008).

Klijn et Koppenjan (2012) décrivent ainsi des politiques publiques conçues et déployées à travers des réseaux d'acteurs interdépendants, mais qui s'appuient sur des perceptions et des stratégies très diverses. De ce fait, l'action publique émerge désormais des interactions

¹ Notre propos concerne essentiellement l'Acte I de la décentralisation (1982-1986) et l'Acte II en 2003

² « Governance » en anglais, certains auteurs emploient également le terme de « New Public Governance » (ex : Osborne, 2006)

complexes et des négociations induites par les interdépendances entre acteurs. Sur cette base, Klijn et Koppenjan avancent la nécessité d'un pilotage et d'un management des interactions, désigné dans cette littérature par le terme de *network management*.

Ainsi, dans la rencontre entre deux mouvements conjoints (et partiellement communs) de l'action publique, le territoire se constitue comme un espace d'action collective dans lequel une nouvelle manière de penser et de mettre en œuvre l'action publique aurait à se déployer. Néanmoins, si le modèle de la gouvernance multi-acteurs a été caractérisé dans ses grandes lignes et par distinction d'alternatives, ce qu'il recouvre précisément en termes de processus de travail, de compétences des acteurs et d'instruments sur lesquels il s'appuie reste peu caractérisé (Agranoff et McGuire, 2001).

Les conditions nécessaires à une gouvernance efficace apparaissent nombreuses (Ansell et Gash, 2008), depuis les relations pré-existantes, en passant par le design institutionnel, un leadership adapté et un processus collaboratif établi. Pour ce dernier, l'enjeu de connaissance et de projection partagées est souligné, sans que la manière de le réaliser ne soit traitée. Or cela peut s'avérer un défi à l'échelle d'une politique publique dont les acteurs peuvent avoir des difficultés à se doter d'une perspective commune.

1.2. Une nouvelle forme d'action publique en quête d'instrumentation spécifique

Toute concrétisation d'une transformation des logiques et des modes d'action collective s'appuie sur des innovations managériales de type instrumental (Hatchuel et Weil, 1992). Celles-ci peuvent être définies comme l'introduction de nouveaux modèles et pratiques d'organisation et de gestion qui visent à faire évoluer les modes d'action collective et leur efficacité (David, 1996 ; Birkinshaw, Hamel *et al.*, 2008). L'introduction d'une innovation managériale déplace la structure des connaissances et des relations pré-existantes (Hatchuel, 2000), par exemple en introduisant de nouveaux rôles dans l'organisation, de nouveaux instruments synthétisant des connaissances, ou encore de nouvelles structures (Le Roy, Robert *et al.*, 2013).

À la suite des travaux d'Hatchuel et Weil sur les techniques managériales (1992), David (1996) propose de décrire l'innovation managériale selon la structure ternaire suivante :

- Philosophie gestionnaire : il s'agit du « système de concepts qui désigne les objets et les objectifs formant les cibles de rationalisation » (Hatchuel et Weil, 1992, p124).
- Substrat technique : cela désigne les supports formels sur lesquels l'innovation managériale s'appuie, par exemple une base de données, un référentiel de compétences, un algorithme...
- Vision simplifiée de l'organisation : cette dernière définit les acteurs, les structures et les relations attendues entre eux par l'introduction de l'innovation managériale.

L'étude des organisations et de l'action collective par le biais de ses instruments est établie depuis une cinquantaine d'années dans le champ des sciences de gestion (Aggeri et Labatut, 2010). Plus récemment, cette approche par les substrats techniques s'est retrouvée dans des travaux de sciences politiques (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Halpern et Le Galès, 2011 ; Lascoumes et Simard, 2011) et de géographie (Chia, Torre *et al.*, 2008).

En sciences politiques, Halpern et Le Galès (2011) ont montré, à partir des cas contrastés des politiques publiques européennes de l'environnement et urbaines, qu'il n'y avait « *pas d'action publique autonome sans instruments propres* ». Ils décrivent ainsi comment, en réponse aux limites des instruments d'action publique classique (lois, taxes), le dévelop-

pement des politiques environnementales européennes, s'est appuyé sur des instruments innovants dans ce champ, dont un certain nombre spécifiquement orienté sur la production d'information et l'échange : étiquetage, cartographie, construction de réseaux d'information, groupes d'expertise.

L'approche géographique nous intéresse également car elle traite, dans le champ de politiques publiques d'aménagement du territoire, de l'émergence de la « gouvernance territoriale » et de ses formes de concrétisation. Par gouvernance territoriale, il est entendu l'espace d'action dans lequel différents acteurs sont constitués autour d'un objet d'action publique territorialisée dans le but d'en construire les modalités de pilotage et de déploiement (Leloup, Moyart *et al.*, 2005 ; Chia, Torre *et al.*, 2008 ; Le Galès, 2010).

Plusieurs recherches étudient la manière dont les acteurs se constituent autour d'un objet d'action publique et peuvent passer de la coexistence à la coopération. Pour appuyer le pilotage, le rôle de l'instrumentation gestionnaire est décrit comme central pour générer des processus d'apprentissage collectifs (Vitry et Chia, 2016). L'instrumentation de gestion est vue comme un « objet intermédiaire » qui participe à la construction d'un langage et d'un projet communs (Chia, Torre *et al.*, 2008).

Par exemple, Toillier (2008) explore, à partir du cas de la conservation des forêts à Madagascar, comment le développement d'un système d'information géographique (SIG) a agi en « synthèse cognitive » qui a contribué à élaborer une gouvernance réconciliant conservation des forêts et activités agricoles.

L'approche par l'instrumentation de la gouvernance territoriale ne vise pas à décrire l'aboutissement à une situation idyllique sous l'effet de l'introduction d'une instrumentation *ad hoc*. Elle s'intéresse à la manière dont une telle introduction vient nourrir la gouvernance multi-partite en engageant des processus d'apprentissage et montre ainsi que de telles transformations ne peuvent se concrétiser indépendamment d'une adaptation ou d'un renouvellement de l'instrumentation gestionnaire à l'œuvre.

Nous souhaiterions ici étendre cette approche sur le cas d'une politique publique à dominante sociale mais comprenant également des aspects sanitaires : l'aide aux proches aidants. Dans un champ très institutionnalisé, marqué par des fonctionnements « en silo » entre les différents domaines et acteurs concernés, cette politique publique perturbe, dans le champ de la vieillesse et du handicap³, les modes d'action et de gouvernance existants. Pour autant, la concrétisation d'une gouvernance territoriale de cette politique tarde et le déficit d'instrumentation est prégnant, malgré la création récente d'un espace de gouvernance, la Conférence des financeurs, par la loi d'Adaptation de la société au vieillissement de 2015 (Gand et Periac, 2016).

2. Le cas de la politique d'aide aux proches aidants

2.1. L'émergence d'une problématique sociétale

Comme l'ensemble des sociétés occidentales, la France est engagée dans un processus démographique qui aboutira à ce que 16,4 % de la population française ait plus de 75 ans en 2050, représentant 12,1 millions de personnes, contre 9 % en 2013 (Desrivière, 2017). Or

³ Nous nous limitons ici au champ de la vieillesse.

le vieillissement entraîne une dégradation de certaines fonctions physiques ou psychiques qui conduit pour certaines personnes à une perte d'autonomie devant être prise en charge médicalement et socialement. Le nombre de ces dernières était estimé en 2011 à un million dont 20 % des personnes de plus de 85 ans (Lécroart, 2011) et est amené à croître fortement.

Depuis les années 1980, l'État français a orienté prioritairement sa politique de la vieillesse vers le maintien à domicile des personnes âgées. Malgré le développement de services et de financements dédiés (en particulier l'APA⁴), 80 % de l'aide apportée aux personnes âgées en perte d'autonomie provient de l'entourage non professionnel, appelés proches aidants⁵, que l'on estime à plus de 4 millions de personnes pour les personnes âgées (CNSA, 2012). Les proches aidants sont donc stratégiques dans la politique de maintien à domicile des personnes âgées dépendantes et dans l'organisation des services autour de ces derniers, mais ils sont très sollicités ce qui provoque de l'épuisement, des pathologies et de la surmortalité liés à la charge assumée (Mittelman, Ferris *et al.*, 1996). En conséquence, le soutien aux proches aidants est devenu progressivement un enjeu de santé publique faisant l'objet d'actions dédiées initiées et/ou financées par divers acteurs publics (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, Conseils départementaux, Agences régionales de santé), privés et associatifs (Caisses de retraite complémentaires, associations comme France Alzheimer par exemple...).

2.2. Le champ de l'aide aux proches aidants

Le champ des services destinés aux proches aidants comporte l'ensemble des services agissant sur le rôle qu'ils tiennent auprès de leur proche (Gand, Hénaut *et al.*, 2014). Le spectre est large car un aidant peut être amené à intervenir sur un éventail de tâches qui va de l'aide aux gestes du quotidien, à l'organisation et à la coordination des soins et de l'environnement administratif. Les services d'aide aux proches aidants viennent soit les décharger d'une partie de leurs tâches (ex : aide à domicile, accueil de jour de l'aidé), soit les soutenir dans l'exercice de leur rôle (ex : formation, aide aux démarches administratives, soutien psychologique). Ils incluent les services qui soutiennent la personne en perte d'autonomie, notamment par de l'accès aux soins, ou par des activités d'entretien de ses capacités. Certains services agissent donc sur la dyade aidé-aidant, d'autres uniquement sur le proche aidant ou sur la personne aidée. Dans un travail précédent, un classement des services en sept catégories a été exposé (Gand, Hénaut *et al.*, 2014) :

1. *Soins* : accès aux consultations médicales, aux soins infirmiers, etc.
2. *Répit* : graduellement de l'aide à domicile à l'accueil de jour, à l'hébergement temporaire jusqu'au placement définitif en institution
3. *Information* : conférences, sites web, documentation...
4. *Formation* : en groupe ou individualisée, couplée avec de l'accompagnement psychologique ou non
5. *Accompagnement* : de l'orientation vers des services à l'aide aux démarches jusqu'à la gestion de cas complexe
6. *Soutien psychologique* : groupe de parole, entretien individuel avec un psychologue
7. *Aides techniques* : aide aux transferts (ex : ascenseur), télésurveillance...

⁴ Allocation personnalisée à l'autonomie

⁵ D'autres appellations ont été employées successivement : aidants naturels, aidants familiaux en particulier

La liste des services possibles est large, l'existant conduit à plus de trente items, même si les services considérés comme non substituables ou très structurants sont plutôt de l'ordre de la quinzaine.

2.3. Comment organiser la territorialisation de l'aide aux proches aidants ?

Bien que relativement jeune, la politique d'aide aux proches aidants a dépassé le stade des premières expérimentations, ce qui permet de s'appuyer sur des travaux d'évaluation qui sont concordants quant à la qualification des difficultés rencontrées (Villars, Gardette *et al.*, 2009 ; Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, 2011 ; Joël, 2013).

Un premier grand type d'obstacle porte sur les difficultés d'atteinte des proches aidants et de compréhension de leurs besoins. Ainsi, des services destinés aux proches aidants restent souvent sans « public ». Plusieurs raisons contribuent à l'expliquer : outre des problématiques financières de reste à charge qui sont un frein manifeste, accéder aux services peut être difficile car nécessitant des actions complémentaires de transport ou de remplacement qui ne sont souvent pas prises en compte lors de la conception du service. C'est ainsi souvent l'association de plusieurs services et de plusieurs acteurs qui permet la participation du proche aidant à une prestation.

Par ailleurs, par rapport aux services à déployer, les proches aidants ont des besoins différenciés, dépendant de leurs capacités, ressources ou de leur environnement familial et amical. Leur parcours d'aidant et l'accès à des services peuvent en outre être influencés par un travail d'accompagnement et d'orientation mené par exemple par les travailleurs sociaux de CLIC⁶, par les médecins ou par d'autres structures (ex : une association de pairs aidants).

À un niveau opérationnel, pour une efficacité de l'orientation des proches aidants, l'interconnaissance des acteurs et des dispositifs d'une part, et la coopération des professionnels de santé d'un même territoire dans la construction de la réponse aux besoins personnalisés d'autre part, sont donc nécessaires.

Au-delà de ce premier constat, les travaux identifient des problématiques de pilotage du déploiement de cette politique publique. L'intervention étatique procède encore d'une logique descendante, mobilisant essentiellement les instruments de l'incitation financière et de l'appel à projets pour orienter les déploiements territoriaux, ce qui tend à développer une accumulation de dispositifs éparpillés mais peine à constituer une politique cumulative et coordonnée de services adaptés localement. À la prescription unique des politiques publiques bureaucratiques a donc succédé une hétérogénéité non contrôlée entre les territoires dans la mise en œuvre, source d'inégalités d'accès aux services notamment (Tonnelier, 2010).

De plus, une des spécificités de cette politique est l'hétérogénéité des contextes dans lesquels elle s'inscrit, qui tient à des dynamiques locales nécessairement variables et évolutives d'acteurs associatifs ou professionnels de santé par exemple. Il en ressort un besoin de territorialisation de fait, en tant qu'adaptation au contexte local, au risque de répondre de manière redondante ou décalée par rapport aux besoins locaux, ou que les réseaux de l'aide aux proches aidants restent un enchevêtrement d'acteurs et d'organisations éparés (certes partiellement connectés, mais à partir desquels il est difficile de construire une action collective cohérente).

⁶ Centre local d'information et de coordination : guichet d'accueil, d'information et de coordination destiné aux personnes âgées et à leur entourage et opéré par les départements.

Or, les instruments de gestion jusqu'ici développés pour traiter cette problématique sont restés classiques, de l'ordre de la planification stratégique : schémas gérontologiques par les conseils départementaux pour le champ social ou plans régionaux de santé pour les ARS (Agences régionales de santé).

Face aux enjeux de complexité et d'hétérogénéité que posent la territorialisation de cette politique publique et la mise en place d'une gouvernance multi-acteurs adaptée pour la développer, l'enjeu d'adaptation et de renouvellement de l'instrumentation de gestion pour accompagner cette transformation de l'action publique nous conduit à poser la question de recherche suivante : quel type d'instrumentation de gestion innovante peut appuyer le déploiement territorialisé de politiques publiques multi-acteurs multiniveaux telles que l'aide aux proches aidants ?

3. De la problématisation empirique à la proposition d'un instrument

Nous présentons ici notre démarche de recherche afin de décrire pourquoi et comment nous sommes arrivés à faire une proposition d'instrument de gestion pour l'aide aux proches aidants. Il y eut en premier lieu une recherche empirique dans le cadre de l'évaluation des effets de projets financés (Gand, Hénaut *et al.*, 2012) puis la démarche d'élaboration et le choix d'un instrument visuel pour représenter la complexité de l'action territorialisée.

Tableau 1 : Vue synoptique des terrains étudiés

Territoires	Val de Marne	Cher	Pays avallonnais (Yonne)	
Projets/ Services étudiés	Éducation thérapeutique, Groupe de parole, Accompagnement social, Gestion de cas.	Forum d'information, Conférences, Ateliers de formation, Groupe de parole, Accueil de jour, Soutien psychologique individuel, Accompagnement social.	Information, Programme de formation, Accompagnement social, Soutien psychologique individuel, Accueil de jour.	
Matériau	Étude longitudinale sur 14 mois, 6 entretiens avec des professionnels et 5 avec des aidants, Documentation, Évaluations produites par les acteurs	2 déplacements ⁷ à 5 mois d'intervalle, Observation non participante sur forum, 13 entretiens avec des professionnels et 2 avec des aidants, Documentation	Déplacement, 5 entretiens avec des professionnels, Documentation, 2 entretiens téléphoniques de suivi	

⁷Les déplacements ont donné lieu à des visites de site à chaque fois, permettant des moments d'observation directe et d'échanges informels avec des acteurs en situation.

3.1. De la problématisation empirique des difficultés...

La recherche initiale a été réalisée pour la CNSA⁹ entre 2010 et 2012 par une équipe de 3 chercheurs en sciences de gestion et sociologie : il s'agissait d'évaluer les effets produits par le financement de 96 projets.

La revue de littérature alors menée soulignait que les études épidémiologiques apparaissaient peu actionnables, que les démarches d'évaluation des effets d'expérimentations ou de nouveaux services manquaient et que les recherches empiriques restaient le plus souvent cantonnées à des démarches descriptives ou de recueil de bonnes pratiques dont les conditions de reproduction étaient peu étudiées.

Du fait de limites de constitution des données et au regard des travaux précédents, il fut décidé de se concentrer sur l'étude de six territoires, entre l'automne 2010 et la fin 2011, dans le but de comprendre dans quel historique relationnel et organisationnel le projet financé s'inscrivait, quels étaient les dispositifs existants et comment les acteurs s'organisaient. Les terrains ont été choisis dans des environnements considérés comme dynamiques dans le domaine de l'aide aux proches aidants pour y étudier des territoires offrant potentiellement des modes d'action innovants. Le tableau 1 offre une vue synoptique des terrains étudiés. L'analyse du matériau a produit des monographies validées par les interviewés (Gand, Hénaut *et al.*, 2012). Leur objet est de décrire la manière dont un projet se développe du fait de l'historique de relations et d'actions pré-existantes, de conditions locales de ressources (humaines, compétences, soutien politique et administratif, financier) et de l'articulation à d'autres services sur le territoire.

	Loiret	Corrèze	Nantes
	Information, Formation, Accueil de jour, Accompagnement social, Groupe de parole.	Information, Accompagnement social, Groupe de parole, Équipements techniques / télésurveillance.	Information, Formation, Accueil de jour, Soutien psychologique individuel, Loisirs et vacances.
	Déplacement, 6 entretiens avec des professionnels, Documentation	Déplacement, 22 entretiens avec des professionnels ⁸ , Documentation	Déplacement, 3 entretiens avec des professionnels, Documentation

Dans une troisième étape, nous avons proposé des cadres d'analyse permettant de représenter, d'une part, la variété des besoins des proches aidants en un nombre restreint de dimensions et, d'autre part, la variété des modes de déploiement de services existants et possibles à partir de l'élaboration d'une base de données relationnelle. Cette dernière phase aboutissait à une proposition de reproblématisation de la manière de

⁸ Une partie en entretien collectif

⁹ Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie

déployer la politique d'aide aux proches aidants. Elle soulignait le caractère vain de chercher à déployer des actions de manière uniforme sans réflexion locale sur les ressources pré-existantes et l'articulation entre les différents services et acteurs. Au premier écueil que représentait l'inefficacité de la recherche d'un schéma d'ensemble uniforme faisant face un second écueil qui était le risque d'une forte hétérogénéité entre les territoires au détriment d'une équité d'accès aux services.

3.2....à la proposition d'un instrument d'appui à la territorialisation

C'est pourquoi nous nous sommes engagés dans une démarche de proposition d'une instrumentation nouvelle pouvant appuyer le pilotage d'une telle politique publique. Nous nous positionnons ainsi dans une démarche dans laquelle le chercheur cherche à agir sur la problématique sociale. Autant l'innovation managériale a déjà obtenu une certaine reconnaissance et une mise en œuvre, autant nous sommes encore ici dans une phase amont d'invention où le chercheur propose un moyen de faire évoluer les représentations et les actions, sachant que d'autres acteurs sont généralement impliqués dans les phases de mise au point et de diffusion (David, 2013). Cette proposition d'instrument est scientifique en ce que nous explicitons notre raisonnement tout au long de la partie suivante, ce que David appelle la « clarification des inférences » (2013, p108).

La proposition prend la forme d'une modélisation de type cartographique dont le but est de soutenir la représentation de l'existant de la politique d'aide aux proches aidants sur un territoire et le travail de plans d'actions pour la compléter. Dans un contexte différent, Garreau et Mouricou (2012 ; 2015) ont étudié l'élaboration d'un projet de centre commercial par le groupe Auchan qui fait intervenir des acteurs hétérogènes (internes tels que chef de projet, financeur, marketer ou externes comme des architectes, des co-financeurs ou des élus), et ont montré que les instruments visuels étaient des supports à différents registres de construction collective du sens, notamment pour l'élaboration de contenu stratégique ou de l'organisation.

4. Comment représenter la complexité de la territorialisation de l'aide aux proches aidants pour une gouvernance multi-partite ?

4.1. L'irréductible complexité de la représentation territorialisée de l'aide aux proches aidants

4.1.1. Quels sont les besoins des proches aidants ?

Nous avons exposé dans la section 2.2. la variété des services pouvant être déployés dans le cadre de l'aide aux proches aidants. Pour autant, cela ne nous renseigne pas sur le type de besoin du proche aidant auquel chaque service vient répondre.

Cela apparaît nécessaire afin de faire le lien entre les besoins et les services, et ainsi de réfléchir systématiquement au panel de services requis sur chaque territoire. À un niveau opérationnel, malgré le caractère singulier de chaque situation personnelle, les acteurs sociaux et médico-sociaux accompagnant les proches aidants ont également besoin d'une typification synthétique des situations afin de proposer des services pertinents.

Une typification des besoins a été proposée à partir d'une modélisation existante de la capacité d'un acteur à tenir son rôle au travail, le modèle DIGA¹⁰ (Sardas, Dalmasso *et al.*, 2011), dont l'intérêt a été validé empiriquement à partir de l'étude de cas de proches aidants avec des professionnels (Gand, Hénaut *et al.*, 2012). La modélisation identifie 4 types de besoin :

- *physiologique* : capacité physique à assumer des tâches ;
- *cognitif* : capacité à comprendre la maladie de l'aidé et son comportement ;
- *relationnel* : capacité à gérer la relation avec les différents acteurs de la situation – aidé, famille, professionnels, environnement ;
- *subjectif* : perception subjective des autres dimensions et projection identitaire dans le rôle d'aidant.

4.1.2. La complexité liée aux interactions entre besoins, services, acteurs et organisations

Mais quel(s) service(s) permet(tent) d'apporter une réponse à un besoin identifié ? Quels acteurs et quelles organisations peuvent réaliser le(s) service(s) en question ? Nous allons montrer ci-après que l'aide aux proches aidants présente une problématique de complexité, non pas uniquement de la mise en œuvre, mais d'ores et déjà de représentation de l'existant et de ce qui peut être projeté sur un territoire. Par complexité, nous entendons ici un système comportant un grand nombre de composants et dont les interactions sont nombreuses¹¹ (Fixari et Pallez, 2014).

Tout d'abord plusieurs services peuvent agir sur un besoin de même origine : l'aide à domicile et le portage de repas sont deux formes de services de substitution à des actes physiques. Par ailleurs, un service peut parfois agir sur plusieurs besoins. Par exemple, l'hébergement temporaire agit sur le besoin physique de répit du proche aidant, mais aussi sur sa capacité à prendre de la distance dans la relation à l'aidé et sur sa projection dans son rôle.

En outre, l'organisation de la prestation de service peut prendre des formes organisationnelles (type d'acteur la réalisant et nature de l'organisation) variées du fait des ressources préexistantes ainsi que des autonomies politiques locales. Ainsi, France Alzheimer Loiret a développé au cours du temps une expertise et une méthode de conception d'accueil de jour qui en a fait progressivement un acteur majeur dans ce département. À Vierzon, dans le Cher, l'existence d'un pôle gériatrique hospitalier dynamique et complet en fait une plateforme très structurante pour l'ajout de nouveaux services. Toujours dans le Cher, le Conseil départemental a embauché une psychologue pour travailler auprès de proches aidants et dans des groupes de parole, alors que d'autres territoires vont s'appuyer exclusivement sur des psychologues libéraux (Gand, Hénaut *et al.*, 2012).

Cette variété des concrétisations des services existe au niveau de chaque territoire¹². Il en résulte une complexité par nature de l'aide aux proches aidants qui, avant même de chercher à agir en complément de l'existant, pose des difficultés de représentation de la situation.

¹⁰ Dynamique Identitaire Globale de l'Acteur

¹¹ À la différence d'un système « compliqué » dont les composants sont nombreux mais dont les interactions sont limitées.

¹² Dont l'échelle est infra-départementale, c'est le niveau auquel les usagers peuvent avoir accès aux services.

4.1.3. Illustration des difficultés de représentation à partir de deux services

La figure 1 ci-dessous propose une illustration de la problématique à partir du cas de deux services. Tout d'abord, un accueil de jour (*AJ*) agit sur la dimension physiologique puisque l'aidant n'a pas à prendre en charge l'aidé durant son temps de présence. Mais il agit aussi sur la dimension relationnelle, du fait de l'absence du besoin de gérer les interactions avec l'aidé et les autres professionnels durant ce laps de temps, et sur le subjectif dans une moindre mesure, via un soulagement de l'attention entre autres. Or, d'autres services, comme l'hébergement temporaire (*HT*) de la personne dépendante à l'extérieur de son domicile, agissent également sur les mêmes besoins.

Par ailleurs, différents acteurs peuvent intervenir, en complément ou en substitution, sur la réalisation d'un service. Ainsi, pour l'accueil de jour, on dénombre de nombreux intervenants potentiels suivant les cas observés : auxiliaire de vie sociale (*AVS*), aide-soignant, infirmier, bénévole, travailleur social. Ces différents acteurs peuvent exercer dans différents cadres organisationnels comme cela est relevé empiriquement : hôpital, EHPAD¹³, plateforme de répit (*PFR*), Association (*Asso*) ou encore Centre local d'information et de coordination (*CLIC*).

Dans le même temps, l'hébergement temporaire sollicite des acteurs – *AVS*, aide-soignant, infirmier, médecin – pour partie communs avec l'*AJ*, qui peuvent être portés dans des structures hospitalières ou d'EHPAD selon les cas, communes à des structures pouvant recevoir des accueils de jour.

Figure 1 : Multiplicité des combinaisons possibles pour la couverture des besoins à partir de deux services

La figure 1 illustre sur deux services les limites de ce type de représentation : étendue à une trentaine de services, cette dernière aboutirait à un enchevêtrement illisible à partir duquel il serait très difficile d'identifier les services à déployer et par quels acteurs et organisations les faire porter. Nous cherchons donc à mieux représenter la complexité de la

¹³ Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

territorialisation de l'aide aux proches aidants, que ce soit pour dresser un état des lieux ou pour élaborer un plan adapté à chaque territoire en tenant compte de l'existant.

4.2. Principes de construction de la représentation visuelle

Pour traiter la problématique de la représentation telle qu'illustrée par la figure 1, la démarche proposée s'appuie sur une modélisation sous forme de base de données relationnelle dans laquelle une occurrence représente la réponse à un besoin par un service, un acteur et une organisation sur un territoire. Elle propose ainsi une traduction systématique de la trame de la figure 1. Le tableau 2 en fournit une illustration. Pour répondre à un besoin sur la dimension subjective, la mise en place d'un groupe de parole pour faire du soutien psychologique se fait par exemple dans le cadre d'un CLIC dont le coordinateur assure la co-animation avec une psychologue exerçant en libéral¹⁴. L'existence d'un quadruplé (besoin, service, acteur, organisation) fait le lien entre l'usager, le service et une réponse organisationnelle locale sur un territoire donné (ci-dessous X). Un tel service agit également sur les besoins d'ordre relationnel et la capacité à gérer les interactions avec les différents acteurs de la situation.

Tableau 2. Exemples d'occurrence dans la base de données relationnelle

Besoin	Service	Acteur	Organisation	Territoire
Subjectif	Groupe de parole	Coordinateur CLIC	CLIC	X
Subjectif	Groupe de parole	Psychologue	Libérale	X
Relationnel	Groupe de parole	Coordinateur CLIC	CLIC	X
Relationnel	Groupe de parole	Psychologue	Libérale	X

En l'appliquant à 27 services, le « champ des possibles » de l'aide aux proches aidants est de 368¹⁵ occurrences (Gand, Hénaut *et al.*, 2014) : il correspond à l'ensemble des possibilités de construction de l'aide aux proches aidants sur un territoire parmi lesquelles les acteurs de la gouvernance devraient faire des choix d'élaboration successifs.

Dans un second temps, l'outil de représentation visuelle propose une traduction graphique de l'ensemble de quadruplés (besoin typifié de l'aidant/service/acteur/organisation) existants ou projetés de cette base de données relationnelle, à l'échelle de chaque territoire composant un département. Concrètement, cette représentation se fait de la façon suivante. La couleur représente un besoin typifié sur un territoire ; son intensité représente la capacité de réponse à sa variété en termes de services accessibles. Les services sont traduits

¹⁴ Des alternatives sont possibles, comme un psychologue salarié d'un Conseil départemental, ou un groupe de parole animé porté par une association et co-animé par un bénévole formé.

¹⁵ Sans chercher à être totalement exhaustif, l'enjeu étant ici de montrer l'ampleur des configurations possibles.

par des abréviations ou des acronymes : pour simplifier seules les organisations porteuses sont représentées ici, les acteurs pouvant leur être plus facilement affectés que l'inverse.

De manière à tester ce mode de représentation visuelle de la complexité, nous l'appliquons pour simulation sur un territoire représentatif « construit », c'est-à-dire élaboré à partir de nos observations empiriques mais restant de nature « fictive », au sens où les données d'entrée ne sont pas issues d'un relevé systématique (qui est un enjeu en tant que tel de la mise en œuvre d'une gouvernance multi-acteurs). Il en ressort la représentation de la figure 2, développée à partir du cas d'un territoire rural, présenté dans l'encadré 1 ci-après et composant une partie d'un département français¹⁶.

Encadré 1 : Cas fictif du territoire Rural

Le territoire *Rural* est situé dans un bassin géographique plainier et rural. Il est composé d'une petite ville de 3 000 habitants et de villages de petite taille. Les activités économiques du territoire *Rural* sont essentiellement agricoles. Les axes routiers permettent d'accéder au territoire connexe *Urbain* de manière relativement aisée. La ville de 3 000 habitants compte suffisamment de médecins généralistes, de kinésithérapeutes et d'infirmiers libéraux pour répondre aux besoins des habitants. Cependant, la coordination autour des médecins est peu évidente. Les besoins hospitaliers et de médecins spécialistes sont orientés vers le territoire *Urbain*. Une association propose des services d'aide à domicile, de même qu'un SSIAD¹⁷ sous statut associatif en plus des services infirmiers.

Tous les deux ans, une conférence est organisée à l'initiative du Conseil départemental dans le but de sensibiliser la population, et tout particulièrement les proches aidants, sur les difficultés de ce rôle et sur les possibilités d'accompagnement. Elle fait intervenir un gériatre hospitalier et un coordinateur de CLIC.

Par ailleurs, un CLIC associatif, composé d'une coordinatrice et d'une assistante à plein-temps, assure des missions d'information et d'accompagnement des proches aidants le sollicitant. Dans la mesure du possible, il cherche à se faire signaler des cas par les SSIAD ou les médecins avec lesquels il a formalisé de la coordination. La coordinatrice du CLIC co-anime avec une psychologue libérale un groupe de parole dont les membres sont recrutés à travers le réseau du CLIC. Le groupe de parole existe depuis plusieurs années mais demande une énergie permanente pour maintenir un nombre de participants suffisants. Un accueil de jour a été initié par le CLIC avec l'intervention en appui d'une aide-soignante mais le nombre de personnes et les types de pathologie pouvant être accueillis restent limités.

Enfin, un EHPAD¹⁸ est installé sur le territoire et propose une offre de placement définitif, mais sans espace dédié à l'accueil de malades désorientés (atteints de pathologies neuro-dégénératives).

¹⁶ Il s'agit d'une version ajustée d'un cas présenté dans (Gand, Hénaut *et al.*, 2014).

¹⁷ Services de soins infirmiers à domicile

¹⁸ Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

Au centre de la figure 2, se trouve en haut la liste des services possibles et en bas la liste des organisations ainsi que la signalétique retenue. Pour le cas *Rural*, le diagnostic de l'existant sur les différentes dimensions est représenté à gauche et l'intensité intermédiaire de la couleur dans chaque rectangle indique un déficit relatif de services dans la réponse à chacun des besoins.

Cette première étape de diagnostic permet ensuite de s'interroger de façon systématique sur ce qui est projeté pour compléter l'offre de services aux aidants (les nouveautés sont entourées) *en tenant compte des ressources existantes*. Dans le cas fictif du territoire *Rural*, il est proposé de renforcer (cf. les ellipses sur la partie droite de la figure 2) la réponse au besoin physiologique par l'adjonction d'une nouvelle offre de répit, l'hébergement temporaire (*HT*), porté un EHPAD existant (∞). Sur la dimension cognitive, un dispositif de formation (*For*) identifié comme manquant pourrait être porté par le CLIC $\oplus$, qui ferait intervenir des partenaires complémentaires (issus d'un centre hospitalier $+$, d'une association de pairs aidants $\star$ et d'un psychologue). Le renforcement de l'offre sur la dimension subjective passerait par des entretiens individuels avec un psychologue (*EIP*), dont le coût pourrait être limité par un projet du Conseil général ($\blacklozenge$) recrutant un professionnel à cet effet, professionnel pouvant être également mobilisé pour la formation. Enfin, le manque principal sur la dimension relationnelle est la gestion de cas (*GC*) et des démarches pour la création d'une MAIA¹⁹ (H) sont justifiées.

4.3. Contexte d'usage

Cette projection de services portés par des acteurs et des organisations sur le territoire *Rural* est différente de ce qu'elle pourrait être sur les territoires voisins. Ainsi, la représentation visuelle apparaît comme un instrument de gestion permettant une mise en évidence des éléments des réseaux d'aide aux proches aidants sur un territoire et une identification des manques. Elle apparaît également comme un outil permettant la construction simulée de combinaisons dans une recherche de capitalisation, d'efficacité et d'efficience pour des politiques modestement dotées. La représentation visuelle permet enfin d'appuyer des programmes d'action différenciés à l'échelle d'une région ou d'un département, mettant en exergue une logique différente des déploiements uniformes habituels des plans nationaux tout en permettant d'agir en complément ou en substitution des initiatives purement locales.

En reprenant la structure ternaire d'une innovation managériale (David, 1996), la philosophie gestionnaire est de permettre de représenter pour l'action la complexité issue de la multiplicité des éléments du système et de leurs interactions existantes et potentielles. La représentation simplifiée de l'organisation est la figure du réseau d'acteurs associés au sein d'une instance de gouvernance territoriale. Elle se distingue ainsi de celles associées aux instruments de nature bureaucratique à la hiérarchie marquée (le décideur organise seul, les services appliquent) ou de nature contractuelle (le décideur fixe des objectifs). Concrètement, des instances de gouvernance locale multi-acteurs sont actuellement en structuration dans le champ de la vieillesse. Elles peuvent être érigées par la loi, comme la

¹⁹ Méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soin dans le champ d'autonomie, initialement Maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer, associant gestion de cas et animation territoriale des différents acteurs impliqués.

Figure 2: Exemple d'usage cartographique sur le cas Rural

Conférence des financeurs instaurée par la Loi d'adaptation de la société au vieillissement (Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015) en cours de déploiement par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie²⁰.

L'élaboration d'un Schéma gérontologique départemental peut par exemple être une opportunité de réaliser un tel travail, qui peut alors lui-même nourrir les plans d'action stratégiques des Agences régionales de santé. Alors que les connaissances sur les actions sont éparpillées, la réunion de l'Agence régionale de santé, du Conseil départemental et de parties prenantes médicales, médico-sociales, sociales et associatives peut y trouver un régulateur et un catalyseur à ses échanges. Un premier temps consiste à collecter les données d'entrée de la base de données relationnelle, c'est-à-dire à recenser et capitaliser les actions existantes dont les différentes parties prenantes n'ont individuellement qu'une représentation partielle. Il est alors possible de dresser dans un deuxième temps un état de l'existant dans sa complexité et à des échelles infra-départementales à déterminer. Enfin, cette représentation servirait de support à l'élaboration discutée de plans d'action différenciés. Cela n'exclut pas des divergences entre acteurs, mais permet de les traiter dans un cadre partagé qui contribue à réguler la teneur des débats.

5. Discussion

5.1. Production collective de connaissances et gouvernance multi-acteurs : le rôle de la représentation de la complexité

Si les deux dimensions de savoirs et de relations de l'action collective (Hatchuel, 2000) sont bien présentes dans les travaux existants en gestion sur le développement de la gouvernance territoriale (Raulet-Croset et Amar, 2013 ; Raulet-Croset, 2014 ; Vitry et Chia, 2016), l'attention y est surtout centrée sur la dimension « relation », et sur ce qui est produit à travers ces relations entre les acteurs. Ainsi, Vitry et Chia (2016) étudient les dynamiques et les apprentissages des acteurs engagés dans la constitution d'un SCOT (Schéma de cohérence territoriale) et se centrent notamment sur la manière dont est produit, à travers des interactions entre acteurs, un but commun de protection des espaces naturels. Sur un cas de téléassistance aux personnes âgées, Raulet-Croset et Amar (2013) montrent que les acteurs du territoire, agissant en coordination, sont amenés à se partager la responsabilité sociale de l'acteur public vis-à-vis de ces personnes et indiquent que « *la gouvernance territoriale se construit donc dans l'action, dans les interrelations entre acteurs, tout en s'appuyant sur des caractéristiques en particulier géographiques et politiques propres à chaque territoire* » (p. 59). Autour de la notion de territoire en tant qu'objet de gestion, Raulet-Croset (2014) s'intéresse au lien entre gouvernance et territoire, mais centre aussi son attention sur les relations entre acteurs, considérant avec Leroux (2006) que la gouvernance territoriale revient à « *mettre en avant la construction de compromis locaux entre différents acteurs porteurs de logiques différentes qui co-existent sur un même territoire, et à approfondir les liens que créent entre eux les acteurs autour de ce territoire partagé* » (p. 50).

²⁰ L'objectif est de créer par département une instance de coordination des financements autour d'une stratégie d'action commune dans les champs de la perte d'autonomie, dont le soutien aux proches aidants.

Dans notre cas, la construction d'un outil de représentation visuelle amène à déplacer plus nettement l'attention sur la dimension « savoir », et sur sa spécificité dans le cadre de la gouvernance multi-acteurs et de la territorialisation d'une politique publique. Les combinaisons de services, d'acteurs et d'organisations étant à la fois multiples et non déterminées *a priori*, le savoir nécessaire au développement territorialisé de ce type de politique publique se caractérise alors par sa nature complexe.

La représentation de cette complexité et de la construction de l'action à partir de cette complexité nécessite alors une instrumentation renouvelée, différentes des « plans » ou des cartographies statiques et non reliés à un objectif de couverture de besoin. Elle propose alors une « synthèse cognitive » (Toillier, 2008) qui peut être partagée et discutée sur l'existant ou en projection, qui peut médier les relations par cette production de savoirs partagés. Ainsi, l'instrument de représentation est la traduction d'un besoin de représenter le savoir spécifique de cette politique d'aide aux aidants territorialisé dans sa complexité, sans écraser cette dernière mais en la rendant intelligible, sous cette forme complexe, par les différents acteurs.

5.2. De la représentation de la complexité à la gestion de l'hétérogénéité : les défis de la gouvernance publique territorialisée

La représentation de la complexité a une conséquence logique : la mise en lumière d'une hétérogénéité des solutions proposées d'un territoire à l'autre. Cette mise en lumière peut interpeller les acteurs de la gouvernance sur chaque territoire, mais aussi les acteurs du niveau national, chargés de son pilotage, ainsi que, à terme, les usagers de ces politiques. La représentation visuelle et intelligible de la complexité de ces politiques publiques est ainsi potentiellement un révélateur de la diversité de ce qui est mis en place. Or, là où la diversité n'est pas nécessairement un problème pour des innovations dans d'autres champs que les politiques publiques, elle pose inévitablement dans ce domaine la question de l'équité entre les citoyens vis-à-vis de ces politiques, d'un territoire à l'autre. Cette innovation dans l'action publique est-elle possible tout en maintenant (ou en développant) une équité territoriale ?

En l'occurrence, le rôle de la représentation visuelle proposée est double : à la fois un révélateur de cette hétérogénéité (comme indiqué ci-dessus) mais également, potentiellement, un instrument permettant de la comprendre et de la gérer. En effet, par la présentation des solutions proposées par le territoire sous la forme de combinaisons explicites entre des besoins auxquels répondent des services construits à partir des acteurs et organisations du territoire, la base de données relationnelle et sa représentation visuelle permettent de comprendre les raisons et, éventuellement, la pertinence de ces solutions par rapport aux ressources, aux contraintes et aux atouts du territoire. Ainsi, l'instrument de gestion proposé permet dans un premier temps de *faire sens* de cette hétérogénéité inhérente à la territorialisation et d'aboutir à une hétérogénéité que l'on peut, de ce fait, qualifier de « raisonnée ». Dans un second temps, ce type d'instrument offre la possibilité de pouvoir gérer cette hétérogénéité. En effet, à côté de la dimension de description de l'existant sur le territoire qui permet de faire apparaître des manques et de les expliciter, l'instrument a une dimension prospective qui vise à décrire un état souhaité de satisfaction sur les différents besoins identifiés pour les aidants. La logique de l'instrument est alors de s'appuyer sur la base de données relationnelle pour identifier comment passer de l'existant au prospectif.

Le fait que l'instrument comprenne et rende compte de la complexité des combinatoires est ce qui fait qu'il peut aussi être utilisé non pas pour réduire l'hétérogénéité des situations territoriales, mais pour permettre de *gérer la politique publique dans son hétérogénéité*.

Conclusion

Dans un contexte d'engagement vers des politiques publiques à la fois territorialisées et pilotées dans le cadre d'une gouvernance multi-acteurs, nous avons voulu à partir du cas de l'aide aux proches aidants mettre en évidence la nécessité d'explorer de nouveaux instruments de gestion pour appuyer une forme d'action collective qui reste encore difficile à concrétiser. La complexité de ce type de politique exige un effort de représentation partagée pour lequel nous avons proposé un « instrument orienté connaissances » (David, 1996) et son contexte d'usage.

Alors que la complexité s'accompagne d'une prolifération de l'information, de premiers prolongements portent sur le développement et l'usage d'instruments d'intermédiation dans une logique de synthèse cognitive. D'un point de vue opérationnel, la proposition présentée n'est pas encore au stade d'innovation managériale en tant que telle mais doit encore faire l'objet d'expérimentations *in vivo* pour en évaluer concrètement les apports dans la construction de la gouvernance multi-acteurs et dans la capacité à concilier représentation de la complexité, territorialisation et hétérogénéité raisonnée sur les territoires. L'application du raisonnement mené sur d'autres politiques, à commencer par les politiques de la vieillesse connexes, est une deuxième perspective alors que l'intégration de ces politiques sur les territoires exige une ingénierie spécifique (Gand, Periac *et al.*, 2017).

Bibliographie

- Aggeri F. et Labatut J., 2010. La gestion au prisme de ses instruments : une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion. *Finance Contrôle Stratégie* 13 (3), 5-37.
- Agranoff R. and McGuire M., 2001. Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (3), 295-326.
- Ansell C. and Gash A., 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), 543-571.
- Berthet T., 2008. Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques. *Informations sociales* 150, 130-139.
- Birkinshaw J., Hamel G. and Mol M. J., 2008. Management Innovation. *Academy of Management Review* 33 (4), 825-845.
- Chevallier J., 2003. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? *Revue Française d'Administration Publique* 105-106 (1), 203-217.
- Chia E., Torre A. et Rey-Valette H., 2008. Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires. *Noroi* 209, 167-177.
- CNSA, 2012. *Rapport d'activité 2011*. CNSA, Paris.
- David A., 1996. *Structure et dynamique des innovations managériales*. V^e conférence de l'AIMS, Lille.
- David A., 2013. La place des chercheurs dans l'innovation managériale. *Revue Française de Gestion* 235, 91-112.
- Desrivierre D., 2017. D'ici 2050, la population augmenterait dans toutes les régions de métropole. *INSEE Première* 1652.
- Douillet A.-C., 2003. Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique* 53 (4), 583-606.
- Faure A., 2005. Territoires/Territorialisation In L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 430-436.
- Fixari D. F. et Pallez F., 2014. Bonnes et mauvaises complexités : des illusions d'optique ? Le cas des écosystèmes d'innovation. *Gérer et comprendre* 116, 17-29.
- Gand S., Periac E., Bloch M.-A., Hénaut L., 2017. *Évaluation qualitative PAERPA – Rapport final pour la Direction de la Sécurité Sociale et la DREES*. DREES, Paris.
- Gand S., Hénaut L. et Sardas J.-C., 2012. *Soutenir et accompagner les aidants non professionnels de personnes âgées : de l'évaluation des besoins à la structuration des services sur un territoire (pour la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie)*. Paris
- Gand S., Hénaut L. et Sardas J.-C., 2014. *Aider les proches aidants : Comprendre les besoins et organiser les services sur les territoires*. Presses des Mines, Paris.
- Gand S. et Periac E., 2016. Gouverner sans les instruments ? La difficile construction des politiques relatives à la perte d'autonomie des personnes âgées In C. Edey-Gamassou and H.-O. Pyun (Dir), *Réformes publiques : Expériences et Enseignements*, L'Harmattan, Paris.
- Garreau L. et Mouricou P., 2012. Sens, objets et stratégie en pratiques dans un projet immobilier *Revue Française de Gestion* 223137-152.
- Garreau L., Mouricou P. and Grimand A., 2015. Drawing on the Map: An Exploration of Strategic Sensemaking/ Giving Practices using Visual Representations. *British Journal of Management* 26, 689-712.
- Halpern C. et Le Galès P., 2011. Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne. *Revue française de science politique* 61, 51-78.
- Hatchuel A., 2000. Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective In A. David, A. Hatchuel and R. Laufer (Dir), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, Paris, 7-43.
- Hatchuel A. et Weil B., 1992. *L'expert et le système*. Economica, Paris.

- Joël M.-E., 2013. Enjeux financiers et économiques de la dépendance. *Gérontologie et société*, 145 (2), 91-102.
- Kickert W. J. M., Klijn and Koppenjan J. F. M., 1997. *Managing complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage, London.
- Klijn E.-H., 2008. Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review* 10 (4), 505-525.
- Klijn E.-H. et Koppenjan J. F. M., 2012. Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy and Politics* 40, 187-206.
- Lascombes P. et Le Galès P., 2004. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Lascombes P. et Simard L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique* 61 (1), 5-22.
- Le Galès P., 2010. Gouvernance In L. Boussaguet, S. Jacquot and P. Ravinet (Dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 299-308.
- Le Roy F., Robert M. et Giuliani P., 2013. L'innovation managériale. Généalogie, défis et perspectives. *Revue française de gestion* 235, 77-90.
- Lécroart A., 2011. *Projections du nombre de bénéficiaires de l'APA en France à l'horizon 2040-2060 - Sources, méthode et résultats*. DREES, Paris.
- Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B., 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, économie, société* 7 (4), 321-331.
- Leroux I., 2006. Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique. *Négociations* 6 (2), 83-98.
- Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, 2011. *Synthèse du débat national sur la dépendance*. La documentation française, Paris.
- Mittelman M. S., Ferris S., Shulman E., Steinberg G. and Levin B., 1996. A Family Intervention To Delay Nursing Home Placement Of Patients With Alzheimer Disease. A Randomized Controlled Trial. *JAMA* 276 (21), 1725-1731.
- Osborne S. P., 2006. The New Public Governance? *Public Management Review* 8 (3), 377-387.
- Raulet-Croset N., 2014. Le territoire comme objet de gestion. *Responsabilité et environnement* 74, 48-52.
- Raulet-Croset N. et Amar L., 2013. La responsabilité sociale autour des personnes âgées : la construction de gouvernances territoriales différenciées. Étude au travers du cas de la téléassistance. *Management & Avenir* 59, 176-193.
- Rhodes R. A. W., 1997. *Understanding Governance*. Open University Press, Buckingham and Philadelphia.
- Rhodes R. A. W., 2007. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* 28 (8), 1243-1264.
- Sardas J.-C., Dalmasso C. et Lefebvre P., 2011. Les enjeux psychosociaux de la santé au travail : Des modèles d'analyse à l'action sur l'organisation. *Revue Française de Gestion* 214, 69-88.
- Toillier A., 2008. Conservation des forêts et réorganisation spatiale de l'agriculture en pays betsileo (Madagascar) : essai de modélisation graphique. *Noroi* 209, 93-107.
- Tonnellier F., 2010. Bassins de santé et territoires gérontologiques : limites et frontières. *Gérontologie et société* 132, 35-45.
- Torring J., 2011. Governance Networks In M. Bevir (Dir), *The Sage Handbook of Governance*. Sage, London.
- Villars H., Gardette V., Sourd S., Andrieu S. et Vellas B., 2009. *Évaluation des structures de répit pour le patient atteint de maladie d'Alzheimer (et syndrome apparentés) et son aidant principal : revue de la littérature*. Toulouse, Gérontopole.
- Vitry C. et Chia E. 2016. Contextualisation d'un instrument et apprentissage pour l'action collective. *Management & Avenir* 83, 121-141.