

# L'intervention sociale à l'épreuve de l'évaluation

Humbeeck B., Glarner T. (Ceris UMH – dir : J. P. Pourtois, H. Desmet)

## 1. INTRODUCTION

Encastrée dans le triple registre du politique, de l'intervention et du scientifique, l'évaluation d'une action sociale, d'un programme d'aide ou d'un dispositif d'intervention dont il est question dans le présent document intervient généralement dans un rapport de force et de pouvoir liant les agents situés dans les trois sphères principales :

- le champ de la décision politique et administrative ;
- le champ professionnel de l'action sociale ;
- le champ scientifique de la connaissance.

Dans un tel paradigme, de nombreux chercheurs (Blais, 1986, Kunkel, 1977) ont mis en évidence les résistances observées dans l'évaluation des programmes d'intervention sociale. Cette résistance à l'évaluation est un phénomène complexe et son analyse doit tenir compte de plusieurs dimensions. Certains travaux (Beaudoin, 1986, 2000) suggèrent en tout état de cause de faire participer les personnes concernées à l'évaluation de leur propre activité, de façon à diminuer l'effet négatif des résistances constatées. La forme d'auto-évaluation qui en découle demeure cependant souvent trop globale pour être vraiment utile dans des contextes particuliers... C'est notamment cette perspective méthodologique qui a guidé le travail d'évaluation des relais sociaux que nous avons réalisé dans le cadre d'une recherche-action commanditée par le Ministère de la Région Wallonne.

Notre dispositif prévoyait en effet que la procédure d'évaluation auto-centrée stimulée au cours des rencontres avec les coordinateurs des relais sociaux soit intégrée dans un dispositif méthodologique préétabli associant des mécanismes d'évaluation formative, sommative et diagnostique suffisamment éprouvés.

L'objectif d'une telle démarche consistait à faire émerger une pratique d'évaluation instituée susceptible de rendre compte de l'efficacité de chaque relais, de vérifier son efficacité et d'envisager sa productivité. Il s'agissait concrètement de favoriser la mise en place de procédures d'évaluation suffisamment rigoureuses pour permettre la standardisation dans le recueil des données, la définition rigoureuse d'objectifs opérationnels, et le recours à un référentiel commun susceptible d'en assurer la précision conceptuelle.

Nous rendrons compte dans le présent exposé de ce travail d'analyse afin de mettre en évidence la démarche de recherche-action qui nous a permis de faire émerger une méthodologie d'auto-évaluation des pratiques d'intervention sociale dans le contexte de grande précarité. Nous y montrerons également comment, en proposant un schéma de rédaction des rapports sur lesquels porte l'action des services sociaux et/ou des réseaux d'intervenants, nous sommes parvenus à homogénéiser la procédure de récolte de données de

façon à faire ressortir les indicateurs communs d'évaluation des actions sociales subventionnées par les pouvoirs publics, tout en restant perméables aux caractéristiques spécifiques de chacune d'entre elles.

L'analyse de ce référentiel permettra notamment de mettre en évidence les éléments essentiels qui fondent une procédure d'évaluation instituée lorsqu'elle vise à rendre compte des résultats d'une action sociale, d'un programme d'intervention ou d'un dispositif d'aide

Nous proposerons ainsi dans un premier temps une grille d'auto-évaluation susceptible de guider l'analyse du fonctionnement des services ou de leur mise en réseau par ceux-là mêmes qui sont chargés de le mettre en place. Nous développerons ensuite la méthodologie de rédaction des rapports d'activité que nous avons proposée pour favoriser la production de documents à partir desquels le lecteur sera davantage en mesure d'appréhender le contexte particulier des demandes auxquelles doit répondre un service ou un réseau d'aide sociale, de comprendre l'offre de services dont le relais ou l'action sociale favorise l'activité coordonnée et d'analyser la relative adéquation de la première à la seconde.

Après avoir rappelé les principes fondamentaux du dispositif de mesure proposé, nous effectuerons en outre un certain nombre de recommandations susceptibles d'une part d'améliorer les procédures d'évaluation, d'autre part de renforcer l'efficacité, l'efficience et la productivité des services, des réseaux et des programmes sociaux mis en place.

## **2. RECHERCHE-ACTION ET EVALUATION DES RELAIS SOCIAUX**

Nous proposons de rendre compte ci-après de l'ensemble du processus de recherche-action qui a guidé notre travail d'appréciation de l'action des relais sociaux en dressant dans un premier temps un état des lieux du contexte d'évaluation tel qu'il se présentait aux chercheurs en début d'intervention. Nous préciserons ensuite les données méthodologiques qu'ils se sont efforcés de diffuser pour rendre chacun des contextes d'intervention plus perméables à des procédures d'évaluation instituée. Nous expliciterons enfin les différents points du document d'auto-évaluation qu'ils ont été en mesure de proposer au terme du processus, compte tenu du cadre d'intervention.

### **2. 1. ETAT DES LIEUX**

#### **2. 1. 1. Hétérogénéité des rapports d'évaluation.**

Les chercheurs ont, dans un premier temps, été confrontés à la profonde hétérogénéité des données figurant dans les différents rapports d'activité censés rendre compte de l'action des différents relais sociaux (Charleroi, Liège, La Louvière, Mons et Verviers). Le travail d'analyse devait de cette manière porter sur des données disparates souvent fondées sur des procédures d'évaluation implicites ou spontanées et laissait ainsi indiscutablement une place trop importante à l'interprétation subjective. Les évaluations des pratiques de chaque relais contraignaient alors le lecteur à la fois à une analyse sémantique particulière mettant en évidence les logiques de coordination, de collaboration ou de mise en réseau et à un travail d'interprétation de difficultés et de manques en définitive rarement explicités comme tels.

Les rapports d'activité tendaient ainsi généralement à mêler dans un même ensemble les intentions manifestées, les activités réalisées et les projets soutenus au sein du relais. En outre, ils semblaient souvent parasités par le souci de leur coordinateur de démontrer l'efficience et

l'efficacité du réseau qu'il est chargé d'animer. Les aspects positifs du fonctionnement en réseau étaient ainsi le plus souvent explicitement mis en évidence alors que les difficultés auxquelles il se trouvait confronté ou les dysfonctionnements qui s'y manifestaient ne pouvaient généralement qu'être devinés à partir d'indices implicites. Or, il convient dès à présent de souligner à quel point il est important qu'une procédure d'évaluation fasse nécessairement ressortir autant les forces que les faiblesses d'un programme.

L'évaluation instituée de l'efficacité, de l'efficience et de la productivité des relais supposait ainsi selon les chercheurs d'améliorer l'objectivité des rapports, d'une part en favorisant la standardisation des procédures de recueil des données, et d'autre part en fournissant un cadre conceptuel commun et un schéma univoque préétabli qui en favoriseraient l'interprétation homogène.

A cet endroit, les chercheurs se sont attachés, avec les coordinateurs, à mettre en évidence quatre freins majeurs à la mise en place de procédures d'évaluation instituée dans le contexte particulier des relais sociaux :

- ***Des objectifs flous, imprécis et peu opérationnels*** : Comment évaluer à partir d'objectifs mal définis ? Comment mesurer l'efficacité d'une action si les objectifs généraux qui lui donnent du sens ne sont pas distingués des objectifs opérationnels qu'elle se fixe ? Ces deux questions placent d'emblée le praticien ou le chercheur au cœur du processus d'évaluation de l'action qu'il mène ou dont il est chargé de mesurer les effets. Dans le contexte des relais sociaux, l'imprécision des objectifs généraux – insertion du public précaire, prise en charge du phénomène de sans-abrisme (Humbecq, 2001), maintien du lien social – ainsi que l'absence ou le manque d'objectifs opérationnels clairement définis, rendaient d'emblée caduques les procédures évaluatives. En outre, la confusion fréquente, entre les objectifs généraux qui cadrent l'activité du réseau et les objectifs opérationnels qui précisent l'action des différents projets qui en émanent, entraînaient l'amalgame des méthodes d'évaluation sommative avec celles qui relèvent de l'évaluation formative ou de l'évaluation diagnostique. Or, nous le verrons, l'évaluation doit nécessairement reposer sur différents types d'informations (quantitatives, qualitatives, satisfaction des partenaires, des acteurs institutionnels, impact des programmes, des projets et des activités, etc.) et donc prévoir les différents types d'évaluation qui s'y adaptent.
- ***Une définition confuse de la notion de réseau et une appréhension approximative de ce qui fait l'objet de l'évaluation***. La mise en place d'un relais social doit permettre de proposer un maillage suffisamment consistant du dispositif d'aide pour favoriser la prise en charge la plus complète possible de l'ensemble des difficultés liées à la précarité ou au sans-abrisme. Un tel maillage se serre et se desserre par ailleurs, en fonction des phénomènes conjoncturels et des logiques événementielles auxquelles il se trouve confronté. La notion de réseau rend compte de l'ensemble des liens entrelacés entre les services d'aide pour constituer un « filet » protecteur (Lemieux, 1999) capable de s'adapter intelligemment aux changements qui se manifestent dans le contexte social pour lequel il s'est constitué.

L'objectif d'un réseau est idéalement non seulement de créer un maillage adapté aux réalités structurelles vécues par la totalité des personnes concernées par le

territoire pour lequel il est conçu mais aussi de l'adapter aux modifications que les événements ou les conjonctures font subir à ces réalités. C'est en ce sens notamment que nous pouvons parler d'« intelligence de réseau » lorsqu'il s'agit d'en évaluer l'efficacité. L'intelligence d'un réseau se manifeste notamment à travers ses facultés d'accommodation ou d'adaptation (Piaget, cité par Pourtois et Desmet, 2004)). Dans ce cadre, l'accommodation désigne l'aptitude du réseau à s'adapter à des situations nouvelles tandis que le processus d'assimilation définit sa capacité à mettre en place des nouvelles procédures.

L'évaluation d'une pratique de réseau porte ainsi davantage sur les liens qu'il permet de tisser entre ses différents opérateurs que sur l'activité spécifique de chacun d'eux. Les chercheurs ont à cet endroit manifesté à plus d'une reprise, au cours des séances d'animation, leur étonnement de ne voir que trop rarement apparaître les conventions formalisées entre partenaires dans les rapports d'activité. Les conventions permettent en effet de concrétiser le lien, de lui donner un cadre formel à la fois suffisamment consistant et suffisamment contenant pour fixer les procédures et engager chacun autour d'objectifs communs clairement déterminés. Elles constituent, dès lors, un indicateur précieux de l'efficacité du réseau.

En outre, les chercheurs ont également insisté sur l'importance de maintenir le réseau social ouvert aux autres réseaux (de la santé, pédagogique) et de faire part de ce niveau d'ouverture dans les rapports d'activité. L'interconnectivité des réseaux constitue en effet une condition déterminante pour assurer sa viabilité et sa vitalité et éviter qu'il ne se sclérose en privilégiant une attitude de repli sur soi ou en incitant les partenaires qui le constituent à s'enfermer dans un « entre soi » qui en limite les perspectives...

- ***Un cadre structurel incertain, ambigu ou inadapté.*** Le travail de réseau et l'action sociale en général suppose une clarté suffisante dans les statuts, les rôles, les fonctions et les missions de chacun des opérateurs. Il impose également entre eux plus de transparence, davantage de souplesse et suppose l'absence de luttes de pouvoir institutionnelles ou interpersonnelles. Les tensions dans l'écosystème se manifestent cependant lorsque les intervenants oeuvrent à un niveau très spécifique : le conseil d'administration ou les structures de pilotage à un niveau très général, et les cadres (coordinateurs) à un niveau médian. C'est en partie sans doute ce qui expliquait pourquoi certains coordinateurs de relais sociaux éprouvaient des difficultés à clarifier leur rôle par rapport aux différents organes de gestion du relais social. Ces tensions organisationnelles vécues par certains coordinateurs mettaient alors en évidence le caractère relativement flou du cadre, de la structure du réseau.

Afin de réduire cette tension, d'homogénéiser les politiques dictées par les différents organes de gestion, certains coordinateurs ont alors proposé d'organiser l'action du réseau autour d'une Charte. Celle-ci, rassemblant cependant généralement des objectifs imprécis, était par nature davantage des déclarations d'intention relativement vagues que des projets d'action concrets. Elle se révélait, en définitive, d'une faible utilité pour donner un sens au dispositif d'intervention et à son évolution.

Dans le même ordre d'idée, le cadre structurel des relais sociaux ne prévoyait aucun espace formel au sein duquel la perspective de l'utilisateur pouvait être entendue de manière significative. Les recherches dans ce domaine (Van Schonberg, 1985) montrent pourtant l'importance d'assurer des formes d'évaluation des programmes qui donnent une voix aux usagers ou à leurs représentants directs.

- ***La confusion de rôle du coordinateur chargé à la fois de la mise en place de l'action, de la rédaction du rapport et de la gestion du dispositif d'évaluation.*** Il est important que les différents partenaires, voire les usagers ou leurs représentants, puissent participer à cette rédaction. Le rôle, le statut et la fonction du coordinateur doivent à cet endroit nécessairement être clarifiés. En effet, au sein d'un dispositif qui ne parvenait pas toujours à articuler positivement ses trois niveaux d'organisation (décideurs, intervenants, usagers), il semblait indispensable que chacun puisse prendre, dans la procédure d'évaluation, une position précise qui corresponde à la fonction qu'il lui appartient de remplir au sein du réseau, de son organisation ou de son subventionnement. Un programme d'intervention sociale, tel qu'il est notamment planifié dans un relais social, n'est pas seulement un « cadre logique » de structuration d'une action sociale. Il implique aussi le caractère d'une proposition sociétale avec une légitimation et une sanction qui lui donnent le caractère d'action officielle. Pour cette raison, il nous semble que l'évaluation des réseaux sociaux doit nécessairement permettre d'articuler les **procédures de contrôle externe** prises en charge par les pouvoirs subsidiaires et l'appareil politique d'Etat et les **procédures de contrôle interne** impliquant par l'auto-évaluation le coordinateur du relais, agissant comme répondant et comme responsable du respect des buts, de l'allocation des moyens tels qu'ils ont été autorisés et du caractère vérifiable du résultat.

Certains chercheurs (Sushman, 1987, Roskin, 1979) préconisent, dans cet ordre d'idée, une évaluation qui combine les deux approches, en fixant à chacun une fonction précise : l'évaluateur externe serait ainsi chargé d'évaluer si les objectifs - généraux et opérationnels - de l'action ou des activités ont été atteints tandis que l'évaluateur interne aurait pour fonction de valoriser les aspects positifs du programme mis en place.

### 2. 1. 2. L'évaluation comme processus anxigène

Les résistances à l'évaluation sont, nous l'avons dit plus haut, en partie inhérentes à la nature différente des logiques mises en présence – politique, scientifique et praxéologique. Toutefois, il convient également de considérer que la mise en place d'une procédure d'évaluation instituée en lieu et place de stratégies d'évaluation spontanée ou implicite se révèle généralement dans un premier temps anxigène. Elles tendent en effet à transformer l'angoisse en anxiété en lui permettant de se porter sur un élément identifiable qui fait précisément l'objet de l'évaluation. Cependant, l'anxiété constitue, davantage que l'angoisse, nécessairement diffuse, un argument à l'impulsion de projets constructifs, à une réflexion productive sur son fonctionnement interne et à une remise en cause efficace des procédures envisagées.

L'angoisse apparaît dans un tel contexte de mise en place de programmes d'intervention comme un argument d'inertie là où l'anxiété permet de mobiliser l'énergie en vue d'une élaboration rigoureuse de projets articulés autour d'objectifs opérationnels qui permettent de les baliser. Pour cette raison, les chercheurs ont pris le parti, pendant le processus de recherche-action, d'envisager la notion d'évaluation comme une source d'anxiété mobilisatrice dont les effets négatifs s'estomperont au fur et à mesure de l'appropriation et de la maîtrise des outils méthodologiques propres aux mécanismes d'évaluation.

Cette composante anxiogène consubstantielle de la notion d'évaluation permet de mettre en évidence l'importance de préparer les coordinateurs à une formation à la conception et à l'évaluation de programmes et en les informant du déroulement et des répercussions possibles d'un projet d'évaluation. Une formation adéquate dans ce domaine permettrait sans doute d'éviter certains problèmes causés par des malentendus entre les acteurs et l'augmentation de compétences dans ce registre devrait aider à prévenir certaines anxiétés. La formation faciliterait en outre la mise sur pied de programmes évaluables avec des analyses de demandes clairement déterminées, des objectifs explicitement définis et des résultats décrits précisément.

### **3. FORMES D'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION SOCIALE : EFFICACITÉ, EFFICIENCE ET PRODUCTIVITÉ.**

Les procédures d'évaluation, notamment lorsqu'elles portent sur des pratiques de mise en réseau de l'action sociale, doivent nécessairement s'adapter aux réalités complexes sur lesquelles elles portent. Nous verrons ainsi qu'un programme d'intervention sociale, tel qu'il est par exemple conçu au sein des relais sociaux, implique d'associer des mécanismes d'évaluation diagnostique - lorsqu'il s'agit d'envisager l'efficacité du réseau -, à un dispositif d'évaluation formative - lorsque c'est l'activité du réseau qui fait l'objet de l'évaluation - et/ou sommative - lorsqu'elle porte sur des projets subventionnés ou sur l'efficacité du réseau-.

L'efficacité d'un réseau est définie par son intelligence, c'est-à-dire la capacité qu'il se donne de prendre en charge des situations nouvelles en s'adaptant à la nouveauté - niveau d'accommodation - et de gérer les difficultés récurrentes en offrant des réponses adaptées envisagées sous forme de procédures - niveau d'assimilation -.

L'efficacité d'un dispositif se traduit à la fois par son efficacité directe et son efficacité indirecte. L'efficacité directe d'un service offert, c'est la mesure dans laquelle il satisfait la demande, c'est-à-dire dont il répond aux besoins et préférences du consommateur (Meunier, 1986). L'efficacité indirecte, c'est par contre le degré de réalisation des autres objectifs de la politique sociale.

On peut par exemple distinguer, dans le cas des relais sociaux, les effets sur les consommateurs eux-mêmes (meilleure santé, connaissances acquises, etc.), les effets qui se font sentir sur les rapports sociaux et les effets économiques induits par la mise en réseau.

L'**efficacité** d'un réseau évalue, quant à elle, le rapport coût/bénéfice. La mesure de l'efficacité tient ainsi compte à la fois de l'efficacité du réseau, de son coût d'investissement

et de son coût de fonctionnement. Enfin, la **productivité** du réseau désigne son aptitude du réseau à faire émerger des projets consistants.

D'une manière générale, la complexité de l'évaluation des relais sociaux suppose d'appréhender le programme qu'ils sous-tendent dans une double perspective (Zuninga, 1986) :

- Celle du programme comme objectivité, comme production de transformations du monde vérifiables. Dans cette perspective, la matérialité du programme (objectifs opérationnels, activités mesurables, etc.) mène à privilégier la logique budgétaire comme source fondamentale d'indicateurs et à concentrer, en conséquence, l'attention sur l'allocation de ressources et sur leur productivité relative. L'évaluation formative des conventions partenariales et l'évaluation sommative des projets intermédiaires doivent ainsi, parce qu'elles portent sur des objectifs opérationnels, sur des activités concrètes et sur des résultats mesurables, être envisagées dans cette logique.
- Celle des acteurs du programme, des clients, des intervenants, des coordinateurs et des gestionnaires. Dans cette perspective, la subjectivité d'une entreprise humaine apparaît parfois comme une donnée primaire dans sa compréhension, et les constats de transformation ne peuvent pas se limiter à ceux d'une activité observable, même sociale. Dans un tel processus, les apprentissages réalisés par les acteurs impliqués apparaissent comme des produits fondamentaux du projet et des produits difficilement prévisibles dans la planification initiale. Dans ce paradigme, les données subjectives, essentiellement qualitatives doivent davantage faire l'objet d'une évaluation diagnostique. C'est dans un tel cadre que les chercheurs se sont notamment attachés à appréhender l'efficacité de l'action globale de chaque relais social.

Nous proposons de reprendre ci-après les données essentielles du dispositif méthodologique que les chercheurs ont proposé pour mesurer l'efficacité, l'efficience et la productivité de chacun des réseaux de services sociaux. Nous montrerons notamment comment l'évaluation de l'efficacité d'un tel dispositif se réalise essentiellement dans le cadre d'un schéma méthodologique diagnostique, l'évaluation de son efficience et des activités qu'il permet de réaliser s'effectue dans un cadre méthodologique d'évaluation formative tandis que les différents projets qui rendent compte de sa productivité relèvent davantage de l'évaluation sommative.

**L'évaluation diagnostique** qualifie l'évaluation d'un programme lorsqu'elle s'attache à dresser l'inventaire des besoins de la population cible –clients, consommateurs, acteurs sociaux- et des ressources disponibles du milieu pour conduire à une planification appropriée de services, de programmes ou de stratégies d'intervention. Elle correspond à une étude des besoins combinant une démarche d'inventaire et une confrontation des données recueillies avec les services proposés. Elle contribue ainsi à vérifier l'adéquation de la demande et de l'offre, permet d'identifier les manques et de proposer les remédiations. L'évaluation diagnostique permet aussi de mieux connaître quels types de ressources humaines ou autres sont nécessaires à l'exécution du plan, si les ressources en place sont suffisantes, si le personnel est adéquatement préparé, si ce qui est en cours d'élaboration utilise au mieux les ressources pour répondre aux besoins qui ont été constatés.

**L'évaluation** est **formative** quand elle permet d'étudier non seulement les résultats ou l'efficacité d'un programme mais qu'elle interroge aussi le processus qui a conduit à ces

résultats. L'évaluation formative sanctionne une évolution dans ce processus et joue à l'intérieur de celui-ci un rôle de régulation. L'évaluation formative permet d'intervenir soit au niveau du plan, soit au niveau de l'implantation dans le but d'apporter un correctif à un problème identifié en cours de processus.

Sur le plan méthodologique, les évaluations formatives recherchent des informations tant subjectives qu'objectives nécessaires à la compréhension du vécu du programme. L'évaluation formative se conçoit difficilement sans une appropriation du sens et des outils de l'évaluation par ceux qui sont responsables du déroulement du programme.

Enfin une **évaluation** est qualifiée de **sommative** quand elle porte essentiellement sur le résultat. Elle cherche à établir si une action produit les résultats ou les effets escomptés et vérifie s'ils correspondent aux objectifs fixés.

Sur le plan méthodologique, la démarche présuppose d'abord que le programme satisfait à des critères d'évaluabilité, c'est-à-dire que ses objectifs opérationnels sont définis clairement et de manière mesurable, que les liens entre les activités réalisées et les résultats attendus sont explicites et que la structure du programme est définie de manière claire et articulée.

La pratique de réseau ou la mise en place de programmes sociaux supposent dans cette optique de définir une méthodologie d'évaluation spécifique qui tienne compte à la fois de l'objectif général fixé par le groupe d'acteurs sociaux qui agissent en partenariat et des objectifs particuliers que poursuivent les différents partenaires, en regard de leurs missions spécifiques.

L'évaluation d'un tel fonctionnement devra ainsi nécessairement être sensible aux logiques de collaboration qui animent les interventions des différents acteurs du processus de socialisation envisagé pour chaque situation rencontrée. La notion de **collaboration** fait référence à l'action de travailler avec au moins un autre partenaire pour la réalisation d'une tâche commune. La collaboration désigne un processus mis en place au coup par coup impliquant au moins deux partenaires pour répondre à une difficulté particulière ou résoudre un problème spécifique.

Il devra ensuite vérifier dans quelle mesure ces actions spécifiques recouvrent en réalité des logiques de coordination qui permettent de répondre aux difficultés d'un nombre significatif de sujets. Le concept de **coordination** fait référence à l'agencement de différents éléments, de choses, d'activités en vue d'obtenir un ensemble cohérent dans un but déterminé. La coordination désigne un processus mis en place pour favoriser l'association organisée d'au moins deux partenaires pour donner une réponse cohérente à une problématique engageant un ou plusieurs sujets.

En outre, l'évaluation devra alors permettre d'envisager comment les logiques de coordination ont pu être formalisées à travers des logiques de partenariat qui précisent le positionnement de chaque partie du système en distribuant de manière systématique le rôle, la fonction et le statut de chaque service dans le dispositif d'intervention. Le **partenariat** peut être considéré comme effectif lorsqu'il définit lui-même un système associant des partenaires sociaux ou économiques. Le partenariat désigne alors un processus par lequel au moins deux partenaires se lient entre eux en fixant au préalable leurs rôles, leurs fonctions et leurs statuts pour anticiper les réponses qui peuvent être données aux difficultés ou aux problématiques rencontrées par un groupe significatif de sujets.



Pour terminer, il s'agira de vérifier comment le sujet en situation de précarité lui-même, envisagé comme acteur social, trouve à l'intérieur du système censé le contenir des réponses adaptées aux difficultés qu'il rencontre. C'est cette partie de l'évaluation qui, in fine, permettra de vérifier dans quelle mesure les logiques de collaboration, de coordination et de partenariat concrétisent une véritable logique de réseau dans laquelle chacun définit son rôle d'acteur social en tenant compte de l'organisation générale du système mis en place pour répondre au problème-cible.

Le concept de **réseau définit un** système d'acteurs sociaux qui, pour des fins de mise en commun de la variété dans l'environnement interne, propagent la transmission des ressources en des structures fortement connexes. (Lemieux, 1999). Il s'agit d'une structure organisationnelle qui relie des acteurs sociaux individuels ou collectifs et organise le maillage - filet, ensemble de lignes entrelacées - de leur activité en fonction d'un objectif commun.

Le réseau social peut dans cet ordre d'idée être envisagé comme une organisation entrelacée d'acteurs ou de services visant à favoriser la mise en place de programmes sociaux d'intervention, de prévention et de traitement. Au sein de ces organisations où l'information représente une ressource fondamentale, l'efficacité de la structure de réseau l'emporte sur celle des appareils. Ceux-ci sont des systèmes d'acteurs sociaux qui, pour des fins de mise en ordre de la variété dans leur environnement externe, contraignent quant à eux, la transmission de ressources en des structures faiblement connexes. Le réseau propose un maillage de services reliés les uns aux autres pour favoriser l'inclusion du plus grand nombre et constituer pour la population en situation de grande précarité un filet protecteur. La structure d'appareil met à la disposition des personnes en difficulté un assemblage de services coordonnés qu'il lui appartiendra de solliciter. C'est en ce sens que l'on considère le réseau comme une structure intelligente capable de s'adapter aux réalités nouvelles tandis que l'appareil ne contient généralement en lui-même qu'une très faible capacité de réaction spontanée.

Dans un tel paradigme, on parlera de **réseau intégral** pour désigner un réseau d'interconnectivité forte. Il s'agit alors d'un réseau dont les connexités entre partenaires apparaissent peu sujettes aux fluctuations des données, solides et constantes. On évoquera par contre un **réseau latent** pour faire référence à un réseau dont l'interconnectivité reste potentielle. Un **quasi réseau** évoquera alors cette forme intermédiaire de réseau, dont les connexités entre partenaires apparaissent sujettes aux fluctuations des données de l'environnement, fragiles ou peu constantes.

Face à la complexité des problèmes posés par les situations de déliaison sociale extrême, l'organisation en réseau ou la programmation de l'action sociale doivent, à cet endroit, permettre aux personnes en difficulté de faire aboutir des projets, de se sentir en lien, et de partager des intérêts et des valeurs à plusieurs niveaux. Le réseau, le dispositif ou le programme d'aide visent ainsi à éviter chez la majorité – voire la totalité – des acteurs sociaux, quelle que soit l'intensité des difficultés d'intégration qu'ils traversent, les risques d'anomie, d'isolement et de découragement.

Ces indicateurs portant sur les trajectoires individuelles révèlent alors incontestablement l'efficacité du fonctionnement en réseau, du dispositif d'aide ou de la programmation, en démontrant la plus grande efficacité des intervenants sociaux dans le domaine de la lutte contre les effets délétères de la précarité. Dans le domaine de l'évaluation en sciences humaines, il n'est toutefois pas toujours suffisant de tenir compte d'un ensemble de situations idiosyncrasiques pour rendre compte des caractéristiques d'un phénomène. Dans cette optique

plusieurs indicateurs portant sur le fonctionnement général du système doivent nécessairement étayer les appréciations réalisées à partir du relevé d'un certain nombre de « situations-problèmes » envisagés par exemple à travers la technique des événements critiques. Les situations-problèmes permettent de relever les routines, les procédures et les protocoles qui organisent et facilitent l'activité coordonnée du réseau.

Le croisement des indicateurs particuliers et des indices de fonctionnement global montrent alors toute leur pertinence lorsqu'il s'agit d'évaluer la mesure dans laquelle les relais sociaux répondent aux difficultés posées à la fois par la prise en charge spécifique de chaque situation sociale extrême et par l'aptitude à réagir de manière générale au phénomène de la grande précarité sur un territoire donné.

L'évaluation réalisée au sein des groupes de travail permettra de relever les indicateurs particuliers de (dys) fonctionnement du réseau, du dispositif ou du programme d'aide en permettant à chacun de faire part des « événements critiques » qui lui semblent révélateurs. Elle sera également sensible aux traits généraux en organisant l'auto-évaluation du système autour de sept indicateurs susceptibles de révéler l'(in)efficacité relative du réseau mis en place :

- L'impact du travail de coordination sur le sentiment d'efficacité des acteurs sociaux qui animent le réseau. Le sentiment d'**Efficacité professionnelle** désigne l'impact du travail de coordination sur le sentiment de chacun des acteurs sociaux qui animent le réseau d'exercer les fonctions dans lesquelles il se sait compétent, de jouer un rôle qui correspond à ses aptitudes et d'y bénéficier d'un statut qui légitimise l'action qu'il y réalise. Ainsi désigné, le sentiment d'efficacité professionnelle renforce à la fois le sentiment d'efficacité **personnelle** et le **sentiment d'efficacité institutionnelle**. Il fait alors référence à la fois à la capacité de chaque intervenant à remplir les vides institutionnels et à éviter les confusions de rôles entre intervenants.
- La capacité de prendre en compte les différents aspects des situations de précarité rencontrées.
- L'aptitude à s'adapter aux situations de crise générées par le phénomène cible ; cette capacité du système révèle son **adaptabilité conjoncturelle**. Elle désigne, notamment, l'aptitude à dissocier les aspects structurels et conjoncturels des situations visées et à adapter son action aux caractéristiques propres à ces derniers. La capacité d'adaptation aux crises suppose également l'**adaptabilité événementielle** du système. Celle-ci désigne plus spécifiquement l'aptitude à s'adapter aux situations de crise générées par le phénomène lui-même ou susceptibles de le mettre en évidence de façon spectaculaire.
- L'adéquation mieux réalisée de l'offre des services à la demande des usagers et/ou, à défaut, aux besoins mis en évidence par les opérateurs locaux.
- L'amélioration de la prise en charge des problèmes récurrents liés au phénomène-cible ; Cette capacité définit l'**adaptabilité structurelle** du système.
- L'amélioration de la visibilité et de la lisibilité de l'action des intervenants sociaux concernés par la problématique de la prise en charge du phénomène cible et des troubles qui lui sont associés. Celle-ci est définie à la fois par la **visibilité et la lisibilité pragmatique**, laquelle porte sur l'action des intervenants sociaux concernés par la problématique et par la **visibilité et la lisibilité institutionnelle**, qui fait davantage référence à la meilleure connaissance des institutions

concernées par la prise en charge de la grande précarité et des troubles qui lui sont associés.

- L'amélioration de la connaissance du public-cible dans ses composantes invariantes (ex : Typologie, caractéristiques communes des populations fortement précarisées) et dans ses traits idiosyncrasiques (ex : Trajectoires de vie particulières, caractéristiques individuelles) définie par le concept de **visibilité et de lisibilité heuristique**

Ces indicateurs permettent de vérifier l'efficacité relative de l'action sociale ou de sa mise en réseau. L'expertise vise en effet, à partir de ces différents indices, à déterminer comment les usagers trouvent, via le service social qui leur est proposé ou son organisation en réseau, des ressources supplémentaires pour améliorer leur aptitude à trouver des réponses adaptées à leurs besoins spécifiques.

Les modalités d'évaluation des relais sociaux qui ont notamment été proposées dans le cadre de cette recherche ont également permis, au-delà de la mesure de l'efficacité relative, de repérer les traits caractéristiques qui définissent le fonctionnement de chacun d'entre eux. L'objet était en effet alors de poser un certain nombre d'hypothèses, d'émettre des recommandations susceptibles, à partir d'une meilleure connaissance du fonctionnement des différents relais sociaux, d'améliorer leur aptitude à l'auto-analyse. C'est là tout l'enjeu des évaluations telles que nous les proposons ici. Dans cet ordre d'idée, les chercheurs se sont attachés à formaliser un modèle d'analyse de la pratique des relais sociaux, qu'ils se sont efforcés de diffuser auprès des coordinateurs - après l'avoir retravaillé avec eux en cours de processus - pour améliorer leurs aptitudes à l'auto-évaluation.

#### **4. PROCEDURE D'ANALYSE DES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE**

##### **4. 1. L'Identification des objectifs du service social ou de son organisation en réseau : analyse de la demande et connaissance des besoins.**

A cet endroit, il y a lieu de rappeler que l'objectif d'un programme social ou d'un dispositif d'intervention est de satisfaire une demande non solvable et non souveraine. Etendre une analyse au delà de la satisfaction d'une demande solvable suppose que l'on puisse identifier précisément les différents types d'objectifs poursuivis à travers la mise en place d'un relais social. Les objectifs généraux directs sont généralement fixés par les mandataires ou les pouvoirs subsidiant. Fixés dans un décret ils ne devraient, dans l'exemple des relais sociaux, que très peu varier d'un réseau à l'autre. Les objectifs indirects quant à eux traduisent le degré de réalisation attendu d'autres objectifs de la politique sociale. On peut distinguer sur ce point les effets sur les consommateurs eux-mêmes (meilleure santé, connaissances acquises, etc.), les effets sur les rapports sociaux et, le cas échéant, les effets économiques. En outre, les objectifs généraux directs et indirects du dispositif d'intervention ou du programme d'aide doivent être clairement distingués des objectifs opérationnels des projets et des activités qu'il a permis de mettre en place. Les premiers seront en effet davantage l'objet d'une évaluation formative tandis que les seconds sont généralement davantage adaptés à des procédures d'évaluation sommative. Il convient évidemment de relever que dans un dispositif d'intervention sociale efficace, les objectifs opérationnels doivent pouvoir être reliés aux objectifs généraux.

Lorsque le programme fixe les **objectifs** (but, cible qui doit être atteinte) l'opérateur doit explicitement veiller à dissocier les **objectif généraux directs** (but général explicitement fixé, dans le cas qui nous occupe par décret, par les mandataires ou les pouvoirs subsidiant) et les **objectifs généraux indirects** (but général implicitement fixé par les mandataires ou les pouvoirs subsidiant, ou indirectement visé par l'opérateur social) des **objectifs opérationnels** (objectif clairement défini qui est prêt à susciter une activité immédiate et qui est susceptible d'être parfaitement et pleinement réalisé). Cette distinction permettra en effet d'adapter le type et la forme d'évaluation qui s'y rapporte.

L'identification des objectifs tels qu'ils sont définis ci-avant impose de **faire connaître la demande**. L'efficacité directe d'un service traduit en effet la mesure dans laquelle il satisfait la demande, c'est-à-dire dont il répond aux besoins - voire aux préférences - d'un consommateur suffisamment identifié. En matière de services sociaux, l'utilisateur peut en effet être considéré comme consommateur (Meunier, 1986) puisqu'il bénéficie à titre individuel d'une prestation divisible, à ceci près qu'il n'en contrôle ni les contenus, ni les modalités. A cet endroit, il convient de remarquer que le succès d'un programme social dépend avant tout de la réaction du consommateur. L'éventuelle négligence de ce dernier handicape finalement la performance sociale. Il y a dès lors lieu de l'identifier et d'en comprendre les composantes pour pouvoir en rendre compte.

L'identification de la demande suppose ainsi de dissocier la demande globale –réelle ou potentielle- et les besoins constatés. Ces derniers traduisent en effet une aspiration, un manque. La demande traduit alors l'intention consciente de consommer ce produit alors qu'il n'est pas disponible, tandis que la demande réelle globale rapporte le nombre de personnes qui consomment effectivement le produit, éventuellement pondérée par la fréquence d'utilisation. La demande globale potentielle traduit, quant à elle, le nombre de personnes qui ont l'intention d'utiliser les services, éventuellement pondérée par la fréquence d'utilisation désirée. A cet endroit, le rapport devra, selon nous, systématiquement se donner les moyens de rapporter les données quantitatives disponibles, de faire ressortir celles qui ne le sont pas mais qui devraient l'être, et de les dissocier clairement des données qualitatives censées traduire essentiellement des sentiments ou des impressions par rapport à une consommation supposée ou un manque constaté. En ce qui concerne les données quantitatives, dans le contexte d'évaluation des relais sociaux dont nous avons fait état ci-avant, il a par exemple été suggéré de recueillir les données disponibles à date déterminée (21 décembre, 21 avril, 21 juillet, 21 septembre) de façon à dresser des tableaux fixes de populations mouvantes.

L'évaluation de la demande globale trouve ainsi deux sources principales d'information :

- L'observation du marché réel c'est-à-dire les **comportements** d'utilisation des services sociaux et de leurs substituts.
- L'observation des comportements d'utilisation des services, généralement facilitée par le fait que les institutions prestataires rassemblent certaines informations sur leurs clients, qui sont nécessaires pour le bon fonctionnement du service lui-même.

En ce qui concerne l'utilisation des substituts, il est incontestablement plus difficile de connaître leur consommation autrement que par enquête directe auprès des consommateurs ; les informations obtenues sont alors non seulement plus coûteuses mais aussi moins fiables.

A propos de l'enquête sur les besoins, c'est-à-dire sur les **aspirations et manques** qui sont à la base de la demande potentielle pour des services ou qui révèlent l'absence de proposition

de service ; il s'agit là, dans ce cadre, de manifester une demande implicite, de traduire une non-demande ou d'exprimer une demande qui n'a pas rencontré de services adaptés. Les données quantitatives sont à cet endroit particulièrement difficiles à obtenir.

#### 4. 2. Analyse de la performance

L'analyse, en tenant compte des objectifs, de la performance de l'organisation, par rapport à son environnement, c'est-à-dire ses publics, les organisations proches ou similaires, les besoins couverts et à couvrir, constitue une phase essentielle de la procédure d'évaluation... Dans le paradigme que nous développons ici, un besoin désigne à la fois les manques et les aspirations qui sont à la base d'une demande potentielle pour des services ou qui révèlent l'absence de proposition de service.

L'analyse doit porter sur les objectifs et sur les faits, en allant sans cesse de l'un à l'autre. L'analyse de l'efficacité passe nécessairement par celle de la demande qui mérite alors son appellation d'efficacité directe des services. L'analyse de l'efficience suppose quant à elle de tenir compte des coûts relatifs de l'activité. Elle est notamment indiquée chaque fois qu'un objectif opérationnel prend la forme d'un résultat fixe à atteindre et qu'il peut être mis en rapport avec un coût d'investissement clairement déterminé. L'objectif d'efficience peut alors se traduire par la volonté de minimiser les coûts pour un résultat optimal.

L'analyse des résultats, mettant en évidence le rapport entre la demande et l'offre, doit également permettre de faire ressortir les phénomènes de **dérivation** et de **création**. Le phénomène de dérivation se manifeste lorsque l'augmentation de l'offre de services sociaux ou leur réorganisation a pour effet de les substituer à des prestations privées et bénévoles mais n'a guère d'impact sur le volume global de consommation. Le phénomène de création suppose, quant à lui, que l'augmentation ou la réorganisation de l'offre de services a pour effet d'accroître le volume global de consommation. C'est ce phénomène qu'ont mis en évidence certains coordinateurs – voire certains responsables politiques lors d'interviews télévisées - lorsqu'ils ont exprimé l'idée paradoxale selon laquelle un réseau d'aide trop performant tendrait à attirer sur un territoire déterminé une population pour laquelle à priori elle n'était pas compétente.

#### 4. 2. Synthèse des résultats et analyse de la préparation des choix

Le travail d'analyse ne s'achève pas sur les conclusions de ses évaluations de la demande. L'étude des objectifs et du processus de gestion implique que pour être utiles, les résultats doivent faire l'objet, soit d'une intégration par voie hiérarchique, soit d'un mécanisme de transfert (Meunier, 1986). Cette démarche consiste en un ensemble structuré de contacts bilatéraux entre responsables, analystes, incluant non seulement les pouvoirs publics, mais aussi les autres acteurs du jeu politique, travailleurs sociaux et prestataires de services afin de favoriser la prise en compte la plus large possible des résultats. Elle se développe, selon nous, en trois stades successifs :

- présentation et explication des résultats par le coordinateur du réseau ;
- échange de questions et d'informations ;
- mise en œuvre de l'utilisation concrète des résultats.

Cette procédure permet de préparer la phase ultérieure du processus en favorisant la transformation des résultats d'analyse de la demande en outils de gestion.

La prise de décision et la mise en œuvre des procédures de régulation constituent une phase essentielle qui, en définitive, donne sens à l'évaluation. Dans le contexte de l'action sociale, l'Etat n'a évidemment pas pour rôle de redistribuer des ressources aux services sociaux. Il lie ses subsides aux respects de normes, à la réalisation de projets ou à la mise en place de procédures routinières qui sont censées limiter fortement le libre jeu de l'offre et de la demande.

Dans cet ordre d'idée, l'évaluation, quand elle se définit comme un processus sanctionnant ou discriminant, doit nécessairement être présentée comme tel et être clairement dissociée de l'évaluation à finalité diagnostique dont les objectifs portent exclusivement sur la régulation du système.

## **5. CONCLUSIONS**

La recherche évaluative véhicule des représentations, pose des actions ou propose des choix qui souscrivent à des idéologies et à différentes lectures du social. En outre, elle s'inscrit dans un contexte, une dynamique de lutte, dont l'enjeu demeure l'appropriation ou le contrôle de l'information et du processus de rationalisation de la gestion.

En ce sens, la recherche évaluative peut être envisagée comme une pratique politique qui fait sentir ses effets dans le rapport de force et de pouvoir liant les agents situés dans les trois sphères principales :

- le champ de la décision politique et administrative
- le champ professionnel de l'action sociale
- le champ scientifique de la connaissance

L'information étant source de pouvoir, on conçoit aisément que l'évaluation puisse constituer en soi une source de pouvoir politique importante (Guba et Lincoln, 1983) et qu'elle génère dans les rapports qui se manifestent dans ce triple champ, des tensions, des incompréhensions, tant au niveau des méthodes envisagées que des objectifs poursuivis.

L'évaluation apparaît ainsi comme une épreuve pour le praticien, confronté à des logiques hiérarchiques ascendantes ou pyramidales qui sanctionnent son activité. Elle peut également être envisagée par le responsable politique ou administratif comme la tentative de justification à posteriori d'une prise de position idéologique ou d'une décision d'affectation des ressources dont il lui incombe -ou pas- de prendre la responsabilité. Enfin pour le chercheur, elle apparaît comme un changement de perspective fondamental par rapport à la démarche heuristique telle qu'elle est conçue dans le champ épistémologique qui est le sien.

En effet la recherche et l'évaluation constituent des praxis fondamentalement différentes à de nombreux points de vue : une recherche est ainsi le plus souvent motivée par la curiosité scientifique alors que l'évaluation vise à apporter la solution à un problème. Le chercheur en viendra ainsi à proposer des conclusions en faisant émerger des explications - lois, vérités - alors même que l'évaluateur sera amené à favoriser la prise de décision en mettant en évidence des descriptions -valeur-. Disposant d'une autonomie élevée, le chercheur proposera aussi essentiellement des résultats généralisables dont l'utilité sociale est le plus souvent indirecte tandis que l'évaluateur dont la marge de manœuvre est beaucoup plus faible,

fournira davantage des résultats peu généralisables, mais dont l'utilité sociale, sur un plan local, est beaucoup plus directe.

Enfin, d'un point de vue méthodologique le chercheur particulièrement attentif au contrôle expérimental s'attachera à assurer la validité interne et externe de son dispositif d'investigation tandis que l'évaluation, même si elle rend possible le contrôle expérimental, s'y rattachera de manière moins essentielle et visera plutôt à présenter des résultats crédibles.

Les pratiques de recherche et d'évaluation s'épanouissent ainsi dans des paradigmes différents. Le présent travail s'est ainsi efforcé à la fois de diminuer les distances entre les sphères d'influence qui pèsent sur le pouvoir de décision – praxéologique, politique, scientifique- et dans le même temps de rendre conciliable les exigences des champs respectifs de la recherche et de l'évaluation. Dans cette optique nous nous sommes attachés à réduire les antagonismes, en associant à la démarche de recherche-action-participative une stratégie de « triangulation », qui suppose l'utilisation de mesures multiples, valorise l'observation du praticien et le praticien lui-même et diminue l'importance de l'apport d'un expert externe.

A cet endroit, le processus de recherche-action a démontré comment la pratique scientifique qui privilégie un discours se constituant essentiellement à partir de rationalisations conceptuelles et théoriques, et développant un langage spécifique dont la rigueur représente une condition essentielle de légitimation de la démarche de recherche, constitue par là même et sans doute paradoxalement, une entrave majeure à son pouvoir d'action. Ce frein se manifeste dès que la précision conceptuelle encourt une rupture des communications, qu'elle opère une distanciation verbale avec les sujets de l'évaluation. C'est notamment l'observation de ce phénomène qui a motivé l'élaboration d'un glossaire que nous avons transmis ultérieurement.

Cet outil apparaît essentiel pour favoriser l'intercommunication dans un domaine où les implications pragmatiques et les aspirations heuristiques doivent nécessairement se rencontrer pour se renforcer mutuellement.

## **Bibliographie**

Beaudoin, A. (2000), L'évaluation des programmes et des interventions dans la perspective du développement du travail social, chap. 12 in *Introduction au travail social* (Deslauriers, J.-P., Hurtubise, Y., dirs.), Les Presses de l'Université Laval, Québec, pp. 313-338

Beaudoin A. (1986), L'insertion de l'évaluation sur système unique dans l'intervention, in *Recherche-action-évaluation*, Service Social, Vol 1-2, Université de Laval, Québec, pp. 101-114

Blais R. (1986), Comment favoriser la collaboration à l'évaluation des programmes dans les centres locaux de service communautaire ? , in *Service social*, Vol. 35, n°1-2, Université de Laval, Québec, pp. 33-51

- Guba E.G., Lincoln Y.S. (1981), *Effective evaluation*, Jessey-Bass, San Fransisco
- Humbeeck B. (2001), *Le sans-abri : essai de conceptualisation et perspectives de socialisation*, UMH, Mons,
- Humbeeck B. (2000), *Le réseau d'aide stimulé à partir des maisons d'accueil du C.P.A.S. de Péruwelz* Mons, FSPP
- Kunkel J.H. (1977), The behavioral perspectives of social dynamics, in *Behavioral perspectives of social dynamics*, Transaction Books, New Brunswick, pp. 433-468
- Lemieux V. (1999), *Les réseaux d'acteurs sociaux*, PUF, Paris
- Meunier B. (1986), *Le marketing des services sociaux*, Presses universitaires de Namur, Namur
- Pourtois J.-P. et Desmet H. (2004), *L'éducation postmoderne*, PUF, Paris
- Roskin M. (1979), Evaluation research : bridge between social work, administrator, practitioner and researcher, In *International Social Work*, vol. 22, n° 1, pp. 27-32.
- Sushman E.A. (1987), « Evaluative research », Russel Sage Foundation, New York
- Van Schonberg B., (1985), Les points de vue des clients et des citoyens : leur place dans l'évaluation des programmes, Ministère des Affaires Sociales, Direction de l'évaluation des programmes, Québec
- Zuninga R.B., (1986), Evaluateurs, chercheurs et travailleurs sociaux, in *Service social*, vol. 35, n° 1-2, Université de Laval, Québec, p. 15-32.