

Évaluer les coûts

Il importe d'évaluer l'efficacité des différentes prestations fournies sur un quartier en rapportant leur coût à leur utilité sociale ou à l'économie qu'elles permettent de réaliser.

Pour cela, il est nécessaire de connaître précisément les flux économiques mobilisés pour traiter un problème ou gérer une situation en identifiant :

- l'origine, la nature et le montant des ressources ;
- les règles d'affectation et les modes d'utilisation de ces moyens.

En effet, chaque organisation a ses propres règles de gestion des flux financiers conformément à sa logique de fonctionnement. Si ces règles peuvent paraître rationnelles en considérant chaque service ou chaque organisme pris isolément, la composition de ces différentes logiques peut aboutir à des gâchis. On peut alors s'interroger sur la pertinence des prestations qu'elle fournit pour envisager d'autres modes d'utilisation de ses ressources qui, à coût identique, auraient une plus grande efficacité.

" L'ingénierie sociale "
De Gaujac - Bonetti - Fraisse
Ed. Synos - 1995

2

La mise en œuvre des projets

L'élaboration des programmes

L'élaboration d'un programme s'appuie sur les résultats du diagnostic et vise à traduire, au plan opérationnel, les objectifs qui s'en dégagent. Les actions envisagées doivent en effet constituer un ensemble cohérent de mesures coordonnées entre elles dans un champ opératoire relativement défini et s'inscrivant dans une durée déterminée *a priori*.

La réussite d'un programme, quelle que soit sa pertinence intrinsèque, dépend d'abord des conditions qui sous-tendent sa mise en œuvre, de son insertion dans le champ social et institutionnel et des stratégies pour s'y adapter.

Il s'agit donc d'une construction qui doit faire appel à l'imagination tout en étant rigoureuse et précise pour être crédible

aux yeux des différents partenaires. Elle doit s'adapter progressivement afin de prendre en compte les difficultés auxquelles se heurte sa réalisation. Il faut donc concevoir des dispositifs souples et une évaluation dynamique.

Nous examinerons tout d'abord le cadre d'élaboration des programmes :

- définition des objectifs ;
- modèles de référence ;
- hypothèses opérationnelles ;
- engagement d'une approche globale ;
- collaboration des partenaires.

Définition des objectifs du programme

La définition des objectifs du programme est la traduction opératoire du travail d'analyse mais également la résultante d'une concertation étroite avec les commanditaires et les différents partenaires qui seront impliqués dans l'action. En demandant la mise en œuvre d'un projet, les commanditaires ont des objectifs implicites qu'il est nécessaire d'explicitier. Au-delà de leurs déclarations d'intention et des objectifs affichés, ils sont tributaires des logiques institutionnelles qui peuvent être contradictoires avec les souhaits qu'ils expriment.

Les objectifs retenus constituent toujours un compromis entre les commanditaires et les enseignements qui découlent de l'analyse, les logiques institutionnelles et les moyens qui seront mis en œuvre. Dès que l'on s'engage dans l'élaboration d'un programme il faut avoir une idée assez précise de la nature des moyens qui peuvent être mobilisés, sinon on risque de se fixer des objectifs irréalisables. On peut aussi définir les objectifs à atteindre et les moyens nécessaires dans l'idéal, de manière à montrer aux commanditaires l'ampleur de l'effort à accomplir pour résoudre les problèmes posés et les inciter à s'engager davantage. Il est de toute manière indispensable d'ajuster les objectifs en fonction des moyens effectivement alloués. Inversement, il faut également s'efforcer d'obtenir les

moyens nécessaires pour atteindre les objectifs. L'adéquation entre les objectifs et les moyens disponibles doit donc être une préoccupation majeure.

La réalisation des objectifs dépend autant de la volonté politique des décideurs que des moyens qu'ils sont prêts à consacrer. La réalisation de certains objectifs concernant notamment la modification du fonctionnement des institutions dépend souvent moins de contraintes financières que de l'implication des décideurs, de leur volonté de modifier leurs pratiques, d'affronter les conflits qui ne manqueront pas de surgir, de remettre en cause leurs prérogatives.

Avant de s'engager sur des objectifs il faut donc s'assurer :

- de l'accord des partenaires et surtout de leur motivation à affronter les problèmes ;
- de leurs capacités à mettre en œuvre les décisions qu'ils sont prêts à prendre car on se trompe parfois sur l'étendue de leur pouvoir, eux-mêmes étant pris dans des contraintes institutionnelles qu'ils ne mesurent pas toujours.

C'est au moment de la fixation des objectifs que l'on saisit l'importance du diagnostic, notamment d'une évaluation précise des possibilités de transformation des situations analysées. C'est en fonction de cette appréciation des contraintes et des *marges de manœuvre* que l'on choisira les orientations du programme.

Même si les objectifs du projet font l'objet d'un large consensus, il n'en demeure pas moins que chaque catégorie d'acteurs les interprétera en fonction de ses intérêts spécifiques et tendra à faire prévaloir ses objectifs propres lors de sa mise en œuvre. Les objectifs du projet auxquels chaque partenaire peut adhérer sur le principe doivent être compatibles avec ses propres objectifs pour qu'il puisse effectivement contribuer à leur réalisation. Une municipalité ne favorisera l'insertion des jeunes que dans la mesure où les actions entreprises n'entraîneront pas l'hostilité de certains électeurs qui lui sont chers.

Les objectifs trop généraux et abstraits, sur lesquels la majorité des partenaires peuvent se mettre d'accord, n'engagent en fait personne (ex. : améliorer la vie sociale, réduire les inégalités, lutter contre les processus d'exclusion, favoriser la communication). Il faut se demander ce qu'on entend concrètement par là et avoir à l'esprit les modalités opératoires envisagées. Il faut que les objectifs puissent se traduire concrètement dans la pratique, ne serait-ce que pour pouvoir évaluer le programme en regard des moyens engagés.

Il faut distinguer les objectifs à court et moyen terme, en tenant compte des temporalités différentes des acteurs. Les bénéficiaires du projet doivent en ressentir rapidement les effets, sans quoi les promoteurs risquent de perdre toute crédibilité. Une municipalité doit pouvoir afficher les résultats de son action avant la fin de son mandat.

On doit faire la part des objectifs prioritaires et secondaires, et concentrer l'action sur les enjeux déterminants.

Il est préférable de se centrer sur un nombre limité d'objectifs en s'assurant de leur cohérence, plutôt que de se disperser alors qu'on ne sera pas en mesure de les poursuivre simultanément.

Les modèles de référence

Chaque catégorie d'acteurs intervenant dans le fonctionnement de la société — ce que Touraine appelle les « agents d'historicité ¹ » — se réfère à des modèles qui circonscrivent et codifient un mode opératoire. Les travailleurs sociaux, les élus, les enseignants, les architectes... définissent leur action en fonction de modèles professionnels et institutionnels à partir desquels ils interprètent les problèmes qu'ils ont à résoudre. Leurs représentations des problèmes, leurs compétences et leurs modes de fonctionnement institutionnel modélisent leur façon d'appréhender la réalité, de s'en saisir et de la traiter.

1. A. Touraine, *La Production de la société*, Paris, Le Seuil, 1973.

Ces modèles opératoires constituent des cadres rigides en fonction desquels la réalité est pensée, qui délimitent en outre les champs professionnels d'intervention. Ce sont ce que les scientifiques appellent des « paradigmes ». Ainsi dans les années 1960 on a pensé le développement de la vie sociale dans les grands ensembles en termes d'équipements socioculturels et de développement des associations, pour s'apercevoir dix ans après que ce modèle satisfait essentiellement les classes moyennes minoritaires dans ces quartiers, dont étaient d'ailleurs issus les promoteurs de ces projets.

Le premier effort à faire consiste donc à se déprendre des modèles dominants de traitement des problèmes sociaux, dont on connaît les limites et les impasses, afin de ne pas reproduire les logiques institutionnelles et professionnelles antérieures, de ne pas codifier l'action en fonction de ces logiques.

Le développement social vise à se dégager de ces modèles de référence pour poser les problèmes en d'autres termes et trouver des solutions adaptées à la diversité des situations concrètes, non pas en plaquant des modèles identiques de traitement des problèmes de Dunkerque à Ajaccio, comme les politiques d'équipement public en offrent la caricature.

Les orientations d'un programme et son efficacité se jouent à ce niveau « métacritique », pourrions-nous dire, en fonction des termes dans lesquels on pense l'action. Plus concrètement, cela signifie qu'il faut construire le programme sur un certain nombre de principes qui constituent en quelque sorte la philosophie du projet, sans se référer aux modes opératoires de telle ou telle profession. Au risque d'ailleurs de forger de nouveaux modèles, nés de la critique ou d'une interprétation des précédents, qui devront à leur tour être remis en cause.

Les hypothèses opérationnelles

De même que l'analyse repose sur un ensemble d'hypothèses théoriques qui permettent d'interpréter la réalité, l'action doit se fonder sur des hypothèses opérationnelles, l'ensemble

de celles-ci constituant la problématique opérationnelle sur laquelle se fonde le programme.

Les hypothèses opérationnelles sont la traduction opératoire des hypothèses théoriques, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles soient de même nature : ces dernières visant à modifier les situations et non seulement à les comprendre.

Toute action repose en fait sur une hypothèse plus ou moins confuse quant à son efficacité. Pour prendre un exemple simple, l'assistance économique aux familles en difficulté se fonde sur l'hypothèse selon laquelle la faiblesse des revenus est la cause majeure de leurs problèmes (ce qui est vraisemblable) et qu'il suffit donc d'améliorer sensiblement leurs ressources par une aide financière pour assurer leur réinsertion sociale (ce qui s'est révélé notoirement faux). On a là l'exemple d'un raisonnement mécanique qui établit une relation univoque entre l'analyse et l'action. L'hypothèse qui fonde l'analyse est acceptable mais réductrice, car d'autres facteurs sociaux contribuent à mettre ces familles en difficulté (manque de formation, absence de réseau social, conflits familiaux, difficultés à se projeter dans l'avenir, etc.).

Le développement social consiste à faire une analyse fine des causes des problèmes auxquels les individus sont confrontés et conduit à déplacer le point d'application de l'action en faisant l'hypothèse qu'il ne faut pas agir prioritairement sur les individus mais sur leur environnement et leurs relations à cet environnement. Pour prendre un exemple, si on considère que les relations entre les individus sont en quelque sorte « spontanées » et qu'ils se regroupent en fonction d'affinités, il suffit de créer effectivement des lieux d'activité pour favoriser ces relations. En revanche, si l'on fait l'hypothèse que le fonctionnement des institutions contribue à modéliser les rapports sociaux, on déplacera l'intervention au niveau de l'organisation des institutions.

Les hypothèses opérationnelles sont des hypothèses sur les effets probables d'une action, fondée sur une analyse des multiples facteurs structurant les situations sociales que l'on

souhaite modifier. Les exemples précédents montrent que les hypothèses analytiques et opérationnelles doivent être cohérentes mais ne se déduisent pas mécaniquement l'une de l'autre.

Une approche globale

Les problèmes sociaux ne se traduisent souvent qu'à travers des symptômes visibles et circonscrits alors que leurs causes sont multiples. Ce sont des points de cristallisation qui doivent certes être traités en tant que tels, mais à condition de les réinsérer dans un champ d'intervention plus large.

Les problèmes d'insécurité constituent la parfaite illustration de ce principe. Quand les gens réclament des portes blindées et un renforcement de la surveillance, il faut prendre en compte cette demande mais pas nécessairement au pied de la lettre. L'insécurité est la résultante de différents processus : conception de l'espace, isolement social, difficultés économiques, absence de régulation sociale, comportement des gardiens, cloisonnements institutionnels, circulation de l'information et mode de communication. Il faut donc intervenir de manière coordonnée sur ces différents plans si l'on veut avoir une chance de traiter ce problème, ou tout au moins sélectionner les domaines d'action prioritaires. La stratégie d'intervention peut consister à satisfaire la demande telle qu'elle s'exprime pour signifier aux habitants qu'on est attentif à leurs difficultés (mais il s'agit plus là d'une action symbolique), tout en sachant que ce n'est pas seulement à ce niveau que l'on traite effectivement les problèmes. Souvent l'analyse de ces phénomènes montre que les commerçants et les leaders d'opinion ont un rôle déterminant dans la diffusion des rumeurs, il est alors nécessaire de travailler prioritairement sur les processus de communication.

On peut prendre un autre exemple à propos des processus de dégradation et de vandalisme. La réponse spontanée des gestionnaires est d'utiliser des matériaux plus résistants et de renforcer la surveillance et la répression. L'analyse révèle que les causes de la dégradation des espaces collectifs sont