

Chapitre 5. Définition, contrôle et évaluation de la pratique

5.1. Contexte

La présentation des pratiques d'accompagnement que nous avons réalisée dans les pages précédentes pose une question : est-ce bien là une description fidèle de la pratique d'accompagnement ? La réponse est difficile à dégager. La présentation que nous avons faite repose davantage sur la reformulation des grands principes orientant cette pratique d'accompagnement et formant un cadre général pour l'action. Car l'accompagnement, comme toute intervention sociale, s'avère difficile voire impossible à définir de manière univoque et complète. L'intervention sociale comporte toujours une partie d'indicible, d'inénarrable (Soulet, 1997). Il existe un flou autour des pratiques de l'intervention sociale. Les raisons de ce flou seront différentes en fonction du regard posé. Pour certains, cette incapacité à dire l'intervention sociale est stratégique. Les travailleurs sociaux construiraient une certaine opacité autour de leurs pratiques afin de se ménager des marges de manœuvre les plus larges possibles. D'autres lectures soutiennent qu'il est impossible de rendre compte de la complexité du social et de la réalité qu'il recouvre. Les pratiques effectuées ne peuvent être complètement définies ni codifiées, sous peine de casser la dynamique de l'action sociale, celle-ci s'appuyant sur une nécessaire autonomie des travailleurs sociaux, une prise d'initiative perpétuelle et une capacité d'adaptation toujours renouvelée. Il est donc impossible aux travailleurs sociaux de rendre compte de leurs pratiques à travers des grilles, des normes de fonctionnement, d'autant qu'ils doivent également s'adapter à la diversité des situations rencontrées (Ion, Tricart, 1984).

Le constat est donc le même quelle que soit la lecture adoptée (stratégique ou non) : la définition (ou l'appréhension) de l'intervention sociale reste un problème et est souvent envisagée comme impossible à réaliser. Cette incapacité à rendre compte des pratiques concrètes n'est pas acceptée sans heurts. Car les impératifs d'évaluation sont de plus en plus présents, y compris pour le travail social qui ne peut plus se référer aux seules grandes valeurs fondatrices pour légitimer son existence (Dubet, 2001). Il lui faut désormais gagner sa légitimité en faisant preuve de son utilité et de son efficacité. L'un des enjeux essentiels de la définition des pratiques est donc politique car il questionne le bien-fondé et l'efficacité des interventions sociales menées. Il faut cependant relever que certaines politiques sociales, certains dispositifs d'action sociale apparaissent moins contestés, moins remis en question que

d'autres. D'autres pratiques sont par contre plus vivement contestées, interrogées et sommées de se justifier, de prouver leur utilité autant que leur efficacité. C'est particulièrement le cas des pratiques d'accompagnement qui, sont aujourd'hui interpellées par l'administration.

5.1.1. La définition de la pratique d'accompagnement

Le secteur de l'accompagnement s'est toujours caractérisé par une grande marge de liberté en ce qui concerne la **mise en œuvre de sa pratique**. Il est significatif de constater que le décret consacré à l'accompagnement reste extrêmement flou sur la définition concrète et méthodologique de cette pratique. Tout juste était-il mentionné l'exigence d'un travail à la demande (principe déontologique revendiqué par les services d'accompagnement). C'est à l'instigation du secteur qu'un décret sur l'accompagnement a été réalisé en 1992. La pratique d'accompagnement s'est donc peu à peu affinée sous l'impulsion des services. Les pouvoirs publics sont très peu intervenus dans ce domaine, laissant les services développer leur méthodologie propre. Les praticiens tiennent à cette liberté d'entreprendre, à cette autonomie dans la mise en place des actions et à ce refus d'une standardisation généralisée de la pratique. Il est communément admis par les praticiens comme par les membres de l'Agence que les pratiques sont extrêmement hétérogènes au sein du secteur. *« Les pratiques sont très différentes en fonction des régions, de la culture, de l'émergence des projets, des promoteurs des projets, des publics-cibles développés et même des méthodologies qu'ils utilisent et les secteurs d'activités. »* (ancien responsable inspection AWIPH).

Pour autant, tous sont d'accord pour reconnaître l'existence d'un tronc commun, d'une démarche commune de pratique individualisée basée sur la réalisation de projets individualisés et se structurant autour des trois grands principes : travail à la demande, travail au cas par cas, « faire avec » et non « faire pour ». La définition de la pratique d'accompagnement est l'objet de tensions entre l'Agence et les services d'accompagnement. Les responsables de l'administration centrale de l'AWIPH déplorent le manque d'informations disponibles concernant la pratique d'accompagnement. *« On ne sait pas ce qu'ils font concrètement »* (ancien responsable inspection AWIPH). La pratique d'accompagnement est présentée par les responsables administratifs comme une inconnue. Ce constat peut être entendu comme une véritable critique négative adressée aux services d'accompagnement. *« Avec eux, c'est donnez-nous des subsides mais ne venez pas nous*

contrôler. Vous ne savez pas ce que nous faisons et vous ne saurez pas. » (Responsable AWIPH).

L'administration centrale de l'AWIPH reproche aux services d'accompagnement leur incapacité à formaliser leurs pratiques et à en rendre compte mais aussi une volonté de se soustraire à tout contrôle de leurs pratiques et de laisser l'AWIPH dans l'ignorance. Dans cette perspective, la direction générale de l'AWIPH manifeste sa volonté d'inventorier, d'objectiver et de comprendre les pratiques d'accompagnement. *« On a encore plein de questions nous aussi sur ces services d'accompagnement. On envisageait de toute façon dans un futur assez proche de demander un audit du secteur pour justement répondre à toute une série de questions. »* (responsable administration centrale AWIPH).

Les services d'accompagnement confirment les propos tenus par les responsables administratifs de l'AWIPH. Pour eux, **l'AWIPH ne sait pas ce qu'est l'accompagnement**, les membres de l'Agence ne connaissent pas la pratique, ne réalisent pas en quoi consiste le travail des services. Les praticiens présentent l'AWIPH comme une administration rigide, incapable de comprendre et de s'ouvrir à des nouvelles manières de faire. Ce manque de connaissance des responsables administratifs est dû, selon les praticiens, à leur manque d'intérêt pour la pratique d'accompagnement. *« Ils sont incapables de comprendre ce que nous faisons. Ça se voit à travers les exigences qu'ils nous demandent de remplir. »* (coordinateur d'un service d'accompagnement). Les praticiens déplorent le fait qu'ils doivent selon eux, expliquer et répéter constamment les principes de la pratique d'accompagnement, ce qu'elle est, ce qu'elle n'est pas, à qui elle s'adresse, etc. Ils reconnaissent cependant que définir la pratique d'accompagnement est une tâche difficile et que d'en comprendre le sens et les principes n'est pas une chose évidente. La pratique d'accompagnement se comprend et se définit avant tout dans l'action, non dans une définition abstraite donnée une fois pour toutes.

Les services d'accompagnement se plaignent également de **l'absence de reconnaissance par l'AWIPH de certains aspects de leur travail, notamment le travail** de réorientation qu'ils effectuent et qui constitue selon eux, une partie appréciable du travail d'accompagnement. Les services d'accompagnement revendiquent notamment de pouvoir bénéficier d'une période où ils peuvent intervenir (et faire reconnaître cette intervention) avant de savoir si la personne va ou non entrer dans le monde « AWIPH », et ce afin de pouvoir remplir pleinement leur mission de prévention et de réorientation. Il apparaît que cette question de la reconnaissance

du travail de réorientation est étroitement liée aux conditions d'accès au service d'accompagnement et à la définition du public-cible des services d'accompagnement (cfr infra, objet 2). Les praticiens reprochent également à l'AWIPH un manque de reconnaissance et de prise en compte des activités collectives réalisées et du travail communautaire. L'administration centrale se centrerait trop sur la relation entre le praticien et la personne, négligeant le travail réalisé également à côté.

La relation d'aide en question

De manière paradoxale, une des critiques principales émise par l'administration centrale de l'AWIPH à l'adresse des services d'accompagnement concerne la **nature de la relation d'aide** qui se noue entre le service et la personne handicapée. L'administration reproche aux services d'accompagnement une relation d'aide recouvrant parfois la forme de l'assistanat, démarche pourtant considérée comme à l'opposé de la philosophie de la pratique d'accompagnement. « *Parfois, j'ai l'impression que l'accompagnement devient de l'assistanat. Au lieu de faire faire, ils font.* » (responsable administratif AWIPH). Pour l'administration, la relation entre les bénéficiaires et les services est une relation « faussée » car elle est notamment faite en dehors de toute considération financière. Les services d'accompagnement se sont opposés à la mise en place d'un système de quote-part contributive de la part des bénéficiaires au fonctionnement du service. « *C'est cela que je trouve un peu malsain parce que je donnerais un euro, j'attends un retour pour mon argent. On sort ainsi de l'assistanat.* » (responsable AWIPH).

Les services d'accompagnement se sont opposés à cette éventualité, arguant qu'ils ne pouvaient réclamer de l'argent à un public déjà bien souvent en prise avec des difficultés financières. La vision proposée par l'AWIPH de la relation d'aide est basée sur une approche contractuelle. En tant que client qui paie, la personne handicapée a droit à un service de qualité en retour. Dans les négociations pour le nouvel arrêté concernant l'accompagnement, l'AWIPH a tenté d'imposer ce système de quota-part contributive. Cependant, cette solution n'a pas été retenue, les services d'accompagnement s'y étant farouchement opposés. Signalons à titre de comparaison, que la législation bruxelloise concernant les services d'accompagnement prévoit que les bénéficiaires de ces services se verront demander une participation financière mensuelle déterminée en fonction de leur situation matérielle (entre

1,24 euros et 12,4 euros). Les praticiens de l'accompagnement, s'ils parlent également de contrat, envisagent la relation d'aide dans une perspective différente. Pour eux, la relation d'accompagnement nécessite un engagement moral, des droits et des devoirs pour chacun. L'argent sera remplacé par la confiance, l'implication de la personne dans la démarche, sa volonté d'entreprendre quelque chose de nouveau.

En définitive, les responsables de l'administration centrale remettent en cause la façon dont les praticiens conçoivent la pratique d'accompagnement et notamment la relation d'aide développée avec la personne handicapée. « (...) *c'est la remise en cause de la notion d'accompagnement telle qu'ils la conçoivent, qui est d'attendre le client. J'ai une vision de l'accompagnement qui est plus proactive.* » (responsable administratif AWIPH).

Les praticiens de l'accompagnement rétorqueront à cet argument de la « proactivité » qu'ils doivent éviter de s'imposer à la personne handicapée, que celle-ci doit être en demande, qu'elle doit manifester l'envie ou la volonté de changer quelque chose dans sa vie, qu'elle doit être l'acteur de son projet. Il faut une **demande exprimée** par la personne handicapée pour que le service se donne le droit d'intervenir. De plus, être davantage proactif, aller voir les personnes dans leur lieu de vie sans qu'elles n'en expriment le désir pose un problème déontologique aux praticiens : le respect de la vie privée des personnes. Certains praticiens prônent également cette attitude réservée, car pour eux, l'accompagnement est à l'opposé du contrôle, l'accompagnement générant en lui-même une perte de contrôle sur la personne, un abandon d'un certain idéal de protection. Les praticiens donnent l'exemple de la personne qui se crée un réseau d'amis, commence à sortir le soir, va rencontrer un partenaire éventuel, etc. sans que le service d'accompagnement soit au courant de ces agissements. Les praticiens de l'accompagnement sont particulièrement soucieux de ne pas entrer dans un processus d'aide-contrainte où la prise en charge serait imposée à la personne handicapée. Cette attention particulière s'explique en partie par une volonté farouche des praticiens (notamment les plus anciens) de ne pas reproduire des formes de prise en charge venant de l'ancien modèle de l'aide résidentielle, qu'ils associent à une aide où l'on décide pour la personne handicapée. On perçoit donc une différence de vision entre les praticiens et les responsables de l'AWIPH dans l'application du principe d'activation et dans le travail de sollicitation de la personne handicapée.

Il faut également noter que la **définition de l'accompagnement** ne fait pas l'**objet d'un consensus parmi les services d'accompagnement**. Quand le pouvoir public a voulu définir un cadre légal pour les services d'accompagnement et mettre en place une formule d'agrément, la question de la définition de l'accompagnement s'est posée. Différentes manières de concevoir l'accompagnement se sont affrontées, avant que la définition¹ de l'accompagnement telle que prônée par l'association ASAH fut finalement retenue. Les dispositifs CARAT consistaient en une toute autre approche de l'accompagnement, avec des services plus étoffés (en nombre, au niveau des missions), travaillant de manière plus sérieuses et plus spécifiques (emploi, loisir, logement, etc.). Cette approche était très différente de celle retenue qui est largement généraliste, se veut « dédifférenciée » et portée par des petites équipes pluridisciplinaires. Fait étonnant, les services d'accompagnement sont généralement tous convaincus qu'il existe de grandes différences entre eux dans la manière de travailler. « *Comment ça se passe chez les autres ? Je suppose que cela doit être très différent dans les autres services ?* ». Ces questions sont autant d'exemples reprenant celles qui nous ont été posées par les responsables de service et les praticiens de terrain lors de nos rencontres. De même, la spécificité du service auquel ils appartiennent est systématiquement mise en avant par les praticiens. Cette spécificité des services et cette hétérogénéité du secteur ne sont certainement pas perçues comme des points négatifs au contraire. Elles sont très largement valorisées par les praticiens et souvent pointées comme des points forts du secteur de l'accompagnement.

La question de la définition de la pratique de l'accompagnement reste d'actualité, 20 ans après la naissance des premiers services. Les praticiens, l'inspectrice de l'AWIPH en charge du secteur, les responsables de l'AWIPH, etc. sont d'accord sur un point : la pratique d'accompagnement ne cesse d'évoluer. En témoigne aujourd'hui, le fait que le travail collectif et le travail communautaire ont été reconnus comme deux axes essentiels du travail d'accompagnement dans le nouvel arrêté d'agrément pour les services d'accompagnement et ce, au même titre que le travail de prise en charge individuel. On assiste donc à une redéfinition perpétuelle de l'approche de l'accompagnement sans que l'on puisse finalement en donner une définition définitive. Dès lors, chaque acteur vient avec sa propre définition de l'accompagnement pour légitimer ses pratiques (dans le cas des praticiens) ou pour critiquer

¹ Il est sans doute exagéré de parler de définition de l'accompagnement. Il s'agissait avant tout d'identifier des tendances permettant de déterminer des critères de subsidiarité et d'agrément.

les pratiques existantes (dans le cas de certains représentants d'associations de parents ou de l'administration).

5.1.2. L'évaluation

Suite aux tensions et aux divergences de point de vue concernant la définition de la pratique d'accompagnement, l'évaluation de celle-ci reste une question épineuse et apparaît extrêmement sensible, suscitant de vives tensions dans le secteur. Depuis le début de notre processus de recherche et nos premiers contacts avec le secteur en 2001, la question de l'évaluation a toujours été au centre des discussions et des griefs adressés aux uns et aux autres. On constate également une grande effervescence dans le secteur de l'accompagnement autour de cette question, à travers la mise en place de colloques, de journées de réflexion, de réunions interservices, de groupes de réflexion sur ce thème.

De son côté, l'AWIPH apparaît très soucieuse de cette question de l'évaluation depuis le début des années 2000. Cette attention pour l'évaluation s'est traduite concrètement par un certain nombre de changements organisationnels au sein de l'Agence autour des fonctions de l'inspection et de l'évaluation des services agréés. En 2003, l'AWIPH a ainsi modifié sa structure organisationnelle en créant une nouvelle division ayant en charge des missions de planification, de mise en œuvre du contrat de gestion et de l'évaluation de la politique de l'AWIPH. Comme nous l'avons vu précédemment, cette réorganisation interne a été pensée dans le but de mieux rencontrer les objectifs consignés dans son contrat de gestion. Ce souci réaffirmé pour la question de l'évaluation apparaît fortement lié aux exigences assignées dans son contrat de gestion.

L'AWIPH, à travers ces différents organes de décision (Conseil d'Administration, Direction Générale, etc.) a progressivement présenté l'évaluation des services privés subventionnés comme l'une de ses grandes priorités à partir de 2002, comme en témoigne cet extrait du rapport d'activités pour l'année 2003 : *« l'AWIPH s'est engagée à poursuivre ses missions dans une logique de concertation, de coopération et de partenariat et à promouvoir une culture de l'évaluation. Une réflexion a été menée afin de réorienter le rôle et les missions de l'inspection , dans une approche qui privilégie le contrôle dynamique destiné à soutenir des changements positifs, le partenariat et le meilleur accueil possible des personnes handicapées. Cette réflexion a été concrétisée d'une part, par l'élaboration d'une nouvelle*

méthode de contrôle des normes, visant à placer la qualité développée par les services agréés dans un processus continu d'auto-évaluation et de formation, et d'autre part, par la mise à disposition de toute personne intéressée de guides d'interprétation des normes par l'Administration, mettant en évidence ce qui est attendu concrètement au travers de ces normes². »

Depuis le début des années 2000, l'AWIPH produit donc un gros effort pour remplir ses objectifs de contrôle (maîtrise) et d'évaluation des services qu'elle subsidie et agréée. On peut y voir l'influence du contrat de gestion de l'AWIPH. En effet, le contrat de gestion venait à terme initialement en décembre 2003 mais fut finalement prolongé jusqu'au 31 décembre 2004. La plupart des mesures prises en 2003 concernant l'évaluation et la réorganisation de l'Agence furent prises en se référant explicitement au contrat de gestion et à l'évaluation qui en découlerait. On peut donc constater une évolution de l'AWIPH dans son attitude à propos de ses missions d'évaluation et de contrôle. Mais la question de l'évaluation apparaît malgré tout particulièrement lorsqu'elle s'applique au secteur de l'accompagnement. En effet, les membres de l'administration centrale de l'AWIPH déplorent **l'absence d'une réelle évaluation** des services d'accompagnement et de leur pratique.

« (...) parce qu'ils n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation sérieuse de la part de l'Agence. Je n'ai pas d'éléments sur les services d'accompagnement, je n'ai quasiment pas d'éléments d'évaluation sur eux. C'est un secteur qui ne fait pas l'objet des préoccupations de l'Agence en termes d'évaluation. (...) je n'ai pas actuellement d'éléments pour vous dire qu'il y a des bons et des mauvais services. » (Inspecteur général AWIPH).

Ce constat est troublant dans la mesure où chaque service d'accompagnement est visité annuellement par une inspectrice en charge du secteur de l'accompagnement. Les responsables administratifs de l'AWIPH qui ont été successivement en charge du secteur de l'accompagnement émettent le même constat : les services d'accompagnement ne font pas l'objet d'une véritable démarche d'évaluation. Pourtant, les services d'accompagnement apparaissent particulièrement **demandeurs d'un processus d'évaluation**. « *On aimerait vraiment être évalué* » est un souhait qui a été très souvent formulé dans nos entretiens. Généralement ce souhait d'être évalué est précisé : il s'agit d'être réellement évalué et non

² Rapport annuel d'activités 2003, p.90.

d'être contrôlé. « *On n'est pas évalué. Je dirais qu'on est contrôlé, ce n'est pas la même chose* ». (une praticienne). Le thème de l'évaluation s'accompagne souvent pour les praticiens d'une dénonciation de la « démarche de contrôle basique et non pertinente » de l'AWIPH. Pour eux, elle privilégie beaucoup trop une approche quantitative et administrative aux dépens d'une vraie approche d'évaluation basée sur le qualitatif, sur ce qui est fait concrètement, sur le sens des actions entreprises et des situations rencontrées. Il n'en reste pas moins que les services d'accompagnement, dans leur grande majorité, se disent particulièrement demandeurs d'un vrai travail d'évaluation afin de juger de la validité et de l'utilité de leur travail.

Dans cette optique, le travail mené par l'inspectrice en charge du secteur de l'accompagnement depuis 1997 est fortement valorisé par les praticiens. Cette inspection se fait en général une fois par an, l'inspectrice venant visiter le service, réalise dans un premier temps, une inspection de type administrative et dans un second temps, une inspection de nature plus pédagogique portant sur les interventions mises en place. C'est le second temps de cette **inspection qui est largement plébiscité** par les praticiens de l'accompagnement. Cependant, ils regrettent une fréquence trop peu importante de ces inspections (une fois par an au maximum). Nous sommes donc là face à un paradoxe. D'un côté, nous avons les responsables de l'administration qui déplorent l'absence d'une véritable évaluation, ignorant de ce fait le travail de l'inspectrice pédagogique en charge du secteur de l'accompagnement. De l'autre côté, nous avons des praticiens de terrain qui plébiscitent cette dernière tout en regrettant que ce travail ne soit pas plus systématique et développé.

5.1.3. Le contrôle du volume de travail

Les services d'accompagnement critiquent plus spécifiquement les initiatives prises par l'AWIPH en vue de contrôler le volume de travail des services. Le dispositif de contrôle que fait respecter l'AWIPH est bâti sur deux exigences principales reprises dans l'arrêté d'exécution concernant le secteur de l'accompagnement : chaque service doit suivre au minimum 50 dossiers sur une année et réaliser 2500 heures de prestations par an. Les services d'accompagnement n'ont de cesse de critiquer ces deux mesures de contrôle car elles sont pour eux inadaptées, peu pertinentes et aisément falsifiables. L'exigence des prestations liées à des volumes d'heures est particulièrement remise en question par les services

d'accompagnement notamment en regard de l'outil concret mis en place pour faire respecter cette exigence : les grilles d'évaluation des prestations.

5.2. Enjeux

5.2.1. L'AWIPH

L'Agence, à travers son Contrat de gestion, s'est vue confier la coordination, le contrôle et l'évaluation de la politique concernant le handicap. Les responsables administratifs ont plusieurs fois justifié leurs positions en invoquant ce contrat de gestion. L'AWIPH en tant qu'organisme qui agrée et subventionne les services doit exercer un **contrôle sur les pratiques concrètes des services d'accompagnement**. D'où cette volonté de plus en plus affirmée de la part de l'administration centrale d'influer sur les pratiques et de déterminer de bonnes pratiques d'accompagnement. Il est clairement question pour elle de renforcer son emprise sur un secteur pour lequel elle doit rendre des comptes sur les prestations et leurs dérives éventuelles.

A travers son contrat de gestion, l'AWIPH s'engage à la mise en place d'une politique d'intégration de la personne handicapée qui soit efficace et qui témoigne d'une grande efficience. Le critère d'efficacité renvoie à l'adéquation entre les effets réels (outcomes) et les objectifs visés lors de la mise en place de la politique publique. Ce critère d'efficacité consiste finalement en une mise en rapport des effets escomptés et ceux réellement constatés dans les faits au niveau du problème public à résoudre. Le critère d'efficacité n'engage pas toujours nécessairement la responsabilité de l'administration publique quand elle ne fait finalement qu'appliquer des décisions politiques. Dans une reconfiguration du rôle de l'administration, tel le cas de l'AWIPH, cette responsabilité se verra davantage engagée notamment à travers certains choix effectués (identification et définition du problème ainsi que des moyens les plus adaptés pour y répondre).

Le critère de l'effectivité renvoie à l'adéquation entre les activités produites (ou déléguées) par l'administration publique (outputs) et les comportements des groupes cibles. Il est donc ici question d'évaluer la qualité du travail de mise en œuvre où généralement la responsabilité de l'administration est engagée. C'est à elle que revient la mission de garantir la plus grande effectivité possible de la politique engagée.

Le critère d'efficacité renvoie au rapport entre les ressources allouées ou investies et les activités réellement développées (Varone, Magdalijns, 2000). C'est ce critère d'efficacité que l'AWIPH fait respecter quand elle impose que les budgets alloués soient justifiés en regard du volume de prestations fournies, des heures prestées et des dossiers suivis. L'inspecteur général de l'AWIPH l'explique très clairement. « *L'exigence réglementaire et l'exigence normative correspondent d'abord pour nous à un besoin de pouvoir justifier et contrôler l'usage des deniers publics.* » (Inspecteur général AWIPH).

La **question de l'efficacité** est très souvent invoquée par les responsables administratifs pour justifier la mise en place de certaines modalités de contrôle comme par exemple les grilles de prestations et le quota des 50 dossiers. « *Ces deux paramètres avaient été mis en place de façon à garantir qu'il y avait un minimum d'activités par rapport à un subventionnement correspondant.* » (Ancien responsable inspection AWIPH). L'agence doit évaluer les services agréés. Elle doit en effet **veiller à la qualité des services offerts aux bénéficiaires**. L'AWIPH est tenue d'effectuer ce travail d'évaluation car elle doit elle-même rendre des comptes quant au caractère efficace de la politique menée. Elle opère donc un travail d'évaluation sur ce qui est mis en place concrètement par les services subventionnés mais doit également démontrer l'efficacité de la politique menée dans le secteur du handicap. Pour cela, elle doit faire référence aux comportements des personnes handicapées, aux résultats concrets en termes de réadaptation, d'intégration, de remise au travail, etc. L'AWIPH s'est vue octroyée une marge de manœuvre jugée importante par les responsables administratifs. Mais cette autonomie obtenue ne se fait pas sans une responsabilisation très forte de l'acteur administratif et sans attente de résultats concrets clairement consignés et explicités dont il doit rendre compte.

Le contrat de gestion de l'AWIPH met particulièrement en avant certains impératifs relevant du registre de l'efficacité. En effet, rappelons que la première phase de contrat de gestion était dévolue à la maîtrise des éléments budgétaires et de gestion, ainsi qu'à la maîtrise de l'offre de services proposés (recentrage sur missions essentielles et population ayant une limitation importante de ses capacités d'intégration sociale et professionnelle). Cette maîtrise budgétaire et ce souci d'une meilleure efficacité sont apparus comme des impératifs essentiels après les années 80 et le début des années 90 où les deux anciens Fonds s'étaient retrouvés dans une situation financière catastrophique.

5.2.2. Les services d'accompagnement

Les services d'accompagnement ont toujours bénéficié d'une grande marge de manœuvre dans leur travail concret. S'ils dénoncent souvent les procédures de contrôle mises en place par l'AWIPH, les services d'accompagnement sont conscients que leur marge de liberté reste très importante. L'enjeu est finalement pour eux « *de ne pas donner plus qu'on ne donne déjà* » en terme de contrôle. Conserver cette marge de manœuvre leur apparaît également nécessaire car elle garantit cette possibilité d'innover qui est souvent reconnue comme constitutive du travail social (Soulet, 1997). Conserver cette marge de liberté dans la manière d'aborder le travail d'accompagnement et de le réaliser leur apparaît essentiel, car elle touche au sens et à la nature du travail réalisé.

L'évaluation de la pratique reste la préoccupation principale des services d'accompagnement. En effet, la question de la **reconnaissance de la pratique** est en jeu. Si les praticiens de l'accompagnement n'ont cessé de se plaindre du manque de connaissance et de compréhension de l'AWIPH à propos de l'accompagnement, ce ne fut jamais dans un argumentaire louant l'adage : « Pour vivre heureux, vivons cachés ». Au contraire, cette méconnaissance de la pratique d'accompagnement par l'AWIPH leur pose problème. Si donner une définition unique et abstraite de l'accompagnement leur apparaît difficile voire impossible, ils sont soucieux de communiquer, d'informer, de faire connaître cette pratique auprès des personnes handicapées, auprès des professionnels du social, auprès des responsables de l'AWIPH. Si les services d'accompagnement sont généralement d'accord pour dire que l'accompagnement des personnes handicapées a fait la démonstration de son utilité, ils estiment généralement que sa survie n'est pas encore acquise (même si ce sentiment a évolué sur la période étudiée). Utile mais pas reconnu, tel est le constat posé par les praticiens de l'accompagnement à propos de leur travail. On perçoit donc bien la question cruciale de la légitimité de la pratique et du bien-fondé de l'existence du secteur.

Ce sentiment évolue et désormais, les services d'accompagnement ont l'impression d'être reconnus de plus en plus pour leur travail. Pour autant, le sentiment demeure que l'administration centrale ne comprend pas réellement en quoi il consiste. D'où une nouvelle **crainte**, celle de voir l'accompagnement être mis en avant tout en préconisant une **définition tronquée, réductrice ou en désaccord** avec la philosophie de base que soutiennent les

services. Pour eux, le risque est de voir l'Agence imposer une définition de la pratique d'accompagnement n'ayant plus rien à voir avec leur philosophie de départ. Les divergences de vue dont nous avons rendu compte précédemment sur le caractère proactif de l'accompagnement illustrent parfaitement ce danger. Nous verrons que cette crainte se retrouve également dans les modalités concrètes d'évaluation que met en place désormais l'AWIPH.

5.3. Régulation de contrôle

5.3.1. L'inspection pédagogique

Pour opérer cette régulation de contrôle sur la pratique d'accompagnement, l'AWIPH bénéficie d'un dispositif spécialement prévu à cet effet : l'inspection pédagogique. Cette inspection pédagogique est réalisée par une inspectrice en charge du secteur de l'accompagnement. Son travail consiste en un contrôle/évaluation³ pour s'assurer que les dossiers d'accompagnement sont bien en ordre, sont bien tenus à jour. Il est prévu par arrêté⁴, que chaque service se doit de tenir un dossier par bénéficiaire inscrit comprenant : les données médicales, sociologiques, psychologiques et pédagogiques nécessaires à l'objet de la demande ; les objectifs envisagés en collaboration avec la personne handicapée ou son représentant légal ; le programme ou le plan de service établi ou la méthodologie utilisée ; une évaluation de l'évolution réalisée avec la personne handicapée. D'autres documents doivent également être mis à la disposition de l'inspectrice : un registre d'activité pour chaque membre du personnel (excepté le personnel administratif) ; un dossier par membre du personnel reprenant les preuves de qualification et d'expérience ; un dossier par bénéficiaire avec la demande, l'attestation de reconnaissance du handicap, la convention conclue entre le service et la personne handicapée ; un rapport des réunions d'équipe ; le rapport annuel d'activités.

Au-delà de ce contrôle administratif portant sur la bonne tenue de ces différents dossiers, l'inspectrice réalise **un travail d'inspection concernant les aspects méthodologique, qualitatif et déontologique du travail d'accompagnement**. Il est donc clair que l'inspection pédagogique présentée de cette manière correspond bien à un dispositif relevant de la

³ Nous utilisons délibérément les deux termes alors que nous savons qu'ils ne désignent pas une même réalité.

⁴ Arrêté du Gouvernement wallon exécutant le décret du 28 juillet 1992 relatif aux services d'accompagnement des personnes handicapées adultes, 13 avril 1995.

régulation de contrôle. Cependant, si on s'intéresse à la réalité concrète de ces séances d'inspection, nous devons revoir ce jugement. En effet, concrètement, cette inspection pédagogique consiste généralement en une analyse d'un ou deux cas (dans le sens de « dossier » effectivement suivi par le service). *« Au début, je prenais des dossiers de personne que je remettais au gestionnaire de dossier et je demandais de me raconter la vie de la personne à travers l'accompagnement. La personne présentait le parcours de X ou Y et j'orientais à travers mes questions de savoir quels étaient les problèmes qui s'étaient présentés... La famille était trop présente ou trop peu, comment avez-vous réagi en tant que travailleur mais aussi en tant que service ? On arrivait à dessiner une trame du travail de l'accompagnement. »* (L'inspectrice pédagogique).

Cette inspection pédagogique prend la forme d'une mise en récit du parcours de la personne handicapée, au travers duquel l'intervention du service (mais surtout du praticien) est ensuite envisagée dans une approche critique et réflexive tout en tenant compte des éléments de contingence (situation et parcours de la personne, contexte général, compétences du service, etc). Au fil des sept années d'inspection, l'inspectrice s'est progressivement construite une grille d'évaluation personnelle s'articulant autour de concepts et de notions qui lui sont personnels (notions de profil de service, de profils d'action et d'objectifs sériés). De cette analyse, on peut en ressortir notamment que l'inspectrice identifie trois grandes figures de service : les techniques, les interventionnistes et une troisième catégorie dont elle ne donne pas de nom mais qui correspond *« plus étroitement à ma conception du travail d'accompagnement, à ma personnalité⁵ »*. Consciente de ce rapport subjectif préférentiel, l'inspectrice veille à ce que cette préférence ne se traduise pas dans l'évaluation qu'elle porte.

« Il est clair que si je me trouve devant un service très interventionniste, ne correspondant pas à ma personnalité de professionnel, je ne vais pas mal l'évaluer mais j'aurai un regard plus critique. Contrairement à d'autres services où on est sur la même longueur d'ondes. Les services techniques, c'est bien mais il me manque ce petit « peps ». Je suis pour les services où on donne comme premier la construction identitaire de la personne. Je ne les évaluerai pas mal mais je serai moins élogieuse. » (L'inspectrice pédagogique).

⁵ Selon les propos de l'inspectrice en charge du secteur de l'accompagnement.

L'inspectrice a développé une proximité très importante avec le secteur de l'accompagnement et notamment avec certains services. Au cours de son entretien, elle emploie le lexique du secteur, exprime souvent une vision très proche d'une partie des services d'accompagnement (les services ASAH notamment), emploie parfois le pronom « on », soulignant une appartenance au secteur de l'accompagnement.

5.3.1.1. Un échange entre pairs ?

Les journées d'inspection sont organisées sur un mode collégial, permettant un échange d'avis entre les praticiens et l'inspectrice sur base du récit d'un ou de deux dossiers. L'inspection consiste donc en grande partie en un travail d'explicitation et ensuite d'argumentation des démarches entreprises par le praticien avec la personne. *« Nous étions parvenus je pense, au fil du temps, à nous connaître, à partager un **glossaire commun**, à ne plus devoir réexpliquer chaque fois l'ensemble de ce que nous faisons mais bien à échanger autour de telle personne, comment telle personne avait été prise en charge, comment elle avait évolué, ce qu'on avait fait pour elle. »* (coordinateur de service)

Il s'agit de discuter, d'expliquer, de rendre compte de la situation et du parcours de la personne accompagnée. Les initiatives prises par le service d'accompagnement seront envisagées en fonction des particularités de la situation, ce qui rend moins évident une comparaison de la qualité des différents services. *« C'est difficile de dire qu'un service est meilleur qu'un autre. Ma façon de voir n'est pas forcément la meilleure, nous sommes dans la pure pédagogie, dans le pur travail avec la personne et dire que la manière dont le professionnel a travaillé n'est pas la meilleure, qu'elle devrait plutôt faire autrement, non, je ne voulais pas entrer là-dedans. »* L'inspectrice pédagogique se place rarement dans une position d'expert extérieur jugeant de la qualité intrinsèque de l'aide apportée ou de sa conformité face à des normes extérieures. L'inspectrice pédagogique ne tente pas d'imposer des manières de faire, des changements dans les pratiques des accompagnateurs. Son objectif est davantage de susciter la réflexion sur les pratiques, sur le sens de ce qui est fait et de quelle manière. Mais pour faire ce travail, elle se base avant tout sur la philosophie de l'accompagnement plutôt que sur les normes de fonctionnement de l'AWIPH. *« La discussion a continué et l'intervenante a admis qu'elle était dans l'assistantat. (...) C'est toujours soumis à la discussion avec l'équipe, qui aura le dernier mot de toute manière. »* (L'inspectrice pédagogique).

L'inspection prend la forme d'une discussion où chaque partie parle le même langage, fait référence aux mêmes univers de sens. Quand l'inspectrice relève le caractère spécifique de l'intervention menée (assistantat), c'est en le confrontant à *l'esprit de l'accompagnement*, à la culture de l'accompagnement. Elle joue en quelque sorte le rôle de superviseur, comme un pair qui apporte son regard extérieur pour susciter la réflexion quant à la conformité de l'intervention menée par rapport à la philosophie de l'accompagnement. Cette partie du travail d'inspection ne consiste donc plus en un contrôle des engagements contractuels du service, en un recadrage des activités d'un service d'accompagnement. Cette inspection pédagogique ne consiste pas en une évaluation-sanction mais davantage en une évaluation-journée de réflexion. Il n'y a que rarement des sanctions au terme d'une évaluation qui pourrait apparaître insuffisante⁶. L'inspectrice, à travers le rapport d'inspection, se donne finalement pour objectif de dégager les lignes d'action des différents services. Ces lignes directrices permettent selon l'inspectrice d'identifier de manière transversale tous les services mais aussi par la suite, de dégager des critères de qualité.

Après analyse, il apparaît que l'inspection pédagogique ainsi réalisée **ne peut être envisagée comme une démarche relevant d'une régulation de contrôle** venant s'imposer à un système d'action particulier. L'inspectrice, par sa proximité avec le secteur de l'accompagnement, son attachement, le partage d'une même vision participe ainsi davantage à la régulation autonome ! En effet, cette inspection pédagogique telle qu'elle est menée s'apparente très fort à des supervisions externes que mettent en place les services d'accompagnement afin de réfléchir à leur pratique dans une démarche réflexive. Cette inspection pédagogique se transformera rarement en une intervention extérieure afin d'influencer, de rectifier, de sanctionner certaines pratiques mises en œuvre dans le service. **Les praticiens témoignent d'ailleurs que cette inspection pédagogique est souvent l'occasion d'aller plus loin dans leurs réflexions sur la philosophie et la pratique d'accompagnement.** Pour eux, il n'est que rarement question d'un examen de contrôle permettant de savoir si le service travaille bien en conformité par rapport à certaines exigences méthodologiques. Et si c'est le cas, l'inspectrice pédagogique fera généralement référence à la philosophie de l'accompagnement, soit une norme de contrôle propre au secteur lui-même.

⁶ L'inspectrice témoigne d'inspections ayant débouché sur la clôture de certains dossiers d'accompagnement après discussion avec les praticiens.

5.3.1.2. Une inspection inutilisable ?

L'inspection pédagogique ne peut être envisagée comme un dispositif de régulation de contrôle efficace. On ne retrouve que rarement dans cette inspection pédagogique la nature stratégique à laquelle on pourrait s'attendre, à savoir : le contrôle. Ce paradoxe est très vivement **mis en exergue par les responsables de l'administration centrale de l'AWIPH.** En effet, pour les responsables administratifs, l'inspection pédagogique telle qu'elle est mise en place actuellement n'est pas pertinente. Pour eux, ce travail d'inspection ne renseigne aucunement sur la qualité de l'accompagnement mais surtout ne permet pas de porter un jugement objectif sur le travail effectué. Aucune conclusion ne peut en être tirée. Selon les responsables administratifs de l'AWIPH, tous les services d'accompagnement obtiennent un rapport d'inspection semblable. Situation qui ne va pas sans poser problème, le Comité de gestion de l'AWIPH ayant d'ailleurs par le passé réagit négativement face à un tel constat: *« On évalue sur base des rapports d'inspection et tous les services travaillent bien. On ne sait rien en faire et c'est un reproche qui a déjà été fait au Comité de gestion par plusieurs membres : « vous n'allez quand même pas me dire que les 34 services travaillent aussi bien les uns que les autres. »* (responsable AWIPH division accompagnement).

Le Comité de gestion comme la direction de l'administration centrale ne sont donc pas satisfaits de cette manière d'effectuer ce travail d'inspection. Les responsables de l'administration centrale affirment avoir une conception radicalement différente du travail d'inspection à mener. Pour eux, le travail d'inspection doit permettre l'établissement de distinctions entre services et doit normalement se faire sur base d'un modèle-type d'évaluation. De plus, le contrôle mis en place par l'inspectrice pédagogique ne permet pas à l'administration d'influencer concrètement les pratiques des services concernés, **il n'y a pas de travail normatif, de prescription et d'imposition de bonnes méthodes de travail (notamment sous forme de « bonnes pratiques »).** Il s'agit avant tout de discussions pour lesquelles il est impossible d'en retirer quelque chose d'utile pour contrôler, évaluer ou réorienter les services.

De plus, il semble que ces inspections n'aient débouché que sur très peu d'écrits proposant des analyses ou des diagnostics du fonctionnement des différents services. La remontée vers l'administration centrale de **l'information concernant l'organisation et l'identification des**

pratiques des services semble avoir été faible. Ou du moins, elle a été appréhendée comme telle par les responsables administratifs et la direction de l'inspection.

5.3.1.3. L'exercice du récit

L'inspection pédagogique telle qu'elle fut menée pendant plus de sept années est fortement plébiscitée par les praticiens de l'accompagnement. Cette valorisation de l'inspection pédagogique ne s'explique pas simplement selon nous par le fait que l'inspectrice en charge du secteur utilisait la philosophie de l'accompagnement comme cadre de référence de l'évaluation. L'approche au cas par cas, à travers le récit d'un accompagnement, d'une situation concrète correspond parfaitement à la logique situationnelle qui sous-tend cette pratique. **Cette mise en récit s'accorde également parfaitement à une spécificité de l'intervention sociale : le travail discursif.** L'accompagnement comme toute intervention sociale repose en grande partie sur l'échange verbal et l'écoute. Dire les choses est fondamental, exprimer ce qu'on ressent est essentiel, susciter le dialogue est nécessaire. La parole est essentielle autant avec la personne handicapée qu'avec les autres membres de l'équipe ou le réseau. C'est à travers la parole que le relationnel se construit et que la relation de confiance se noue.

Dans l'intervention individualisée qui constitue une grande part du travail des services d'accompagnement, la parole est essentielle. D'autant plus que souvent, les praticiens fondent leur travail sur l'idée de rendre la parole à la personne handicapée, à cette personne qui souvent n'a pas été écoutée (notamment dans les grosses structures résidentielles) dans l'expression de ses demandes et de ses besoins. Susciter la parole de la personne handicapée est nécessaire pour savoir ce qu'elle veut, ce qu'elle désire, ce qu'elle ressent. La *parole* fournit également des informations essentielles au praticien pour construire son intervention. La parole est aussi un soutien pour les personnes handicapées, permettant de les reconforter mais aussi de les délivrer de souffrances, de craintes, de peurs, de frustrations, etc. La parole est aussi essentielle pour les praticiens, qui parlent entre eux, dans des lieux et des moments spécifiquement prévus (les réunions d'équipe sont notamment particulièrement valorisées dans cette optique car on peut s'y confier, lâcher ce qu'on a sur le cœur, « *dire que la personne handicapée, elle nous énerve* », partager ses difficultés, etc.) mais aussi en d'autres occasions moins formalisées (autour d'une tasse de café par exemple). Cette parole et cet

échange permettent notamment une prise de recul par rapport aux situations parfois difficiles auxquelles sont confrontés les praticiens.

Il est donc logique que les praticiens de l'accompagnement plébiscitent cette approche de l'inspection consistant en la mise en récit d'une situation concrète de travail. **Elle permet aux praticiens de terrain de rendre compte de leurs pratiques à travers la parole, à travers l'exercice discursif auquel ils sont rompus.** Une maîtrise des praticiens dans l'art de la parole que certains responsables administratifs de l'AWIPH reconnaissent et mobilisent pour démontrer l'inefficacité de l'inspection pédagogique : l'inspectrice se serait laissée prendre par le discours et la faconde de certaines figures emblématiques du secteur de l'accompagnement. On voit donc que la question de l'évaluation est rendue problématique parce que les approches de l'administration centrale et du secteur de l'accompagnement sont diamétralement opposées : l'une repose sur la production d'informations écrites, consignées, chiffrées, quantifiées, objectivées ; l'autre repose en grande partie sur un travail discursif où la mise en récit est incontournable.

5.3.1.4. Une inspection « autonome »

Nous sommes en présence d'un travail d'inspection fortement valorisé par les travailleurs sociaux de terrain et fortement décrié par les responsables administratifs de l'AWIPH. Au vu de la description du travail d'inspection réalisé, on peut en déduire que cette inspection pédagogique relève davantage de la régulation autonome que de la régulation de contrôle. Les responsables administratifs reprochent d'ailleurs à l'inspectrice sa proximité avec le secteur de l'accompagnement. *« Cette personne [l'inspectrice] a développé un modèle de réflexion là-dessus [pratiques d'accompagnement] par porosité lors de ces rencontres et a développé une image personnelle de l'accompagnement sans qu'il y ait du recul et un esprit critique par rapport à ce qu'on lui présente. Si vous êtes dans un mécanisme d'empathie et d'apathie avec ces services, vous tombez sur des gens qui travaillent dans le social, qui ne sont généralement pas des emmerdeurs... ou bien des emmerdeurs sympathiques. Et donc, on discute. »* (responsable administratif AWIPH). *« Et en plus, le personnel dans l'accompagnement n'est pas le même que celui dans certaines institutions et ce sont des gens qui sont des anciens soixante-huitards et qui parlent de cela avec emphase. »* (responsable administratif AWIPH).

Pour les responsables administratifs, l'inspectrice pédagogique ne prend pas assez de recul par rapport au secteur de l'accompagnement et s'est peu à peu laissée gagner par le discours des travailleurs sociaux. Ils la présentent comme une personne acquise à la cause des services d'accompagnement et qui dès lors, n'est plus capable de réaliser son travail d'inspection avec pertinence. Cependant, ils apportent également des éléments permettant de ne pas rejeter la responsabilité de l'échec de cette inspection pédagogique sur les seules épaules de l'inspectrice. En effet, ils soulignent tout d'abord que la question de l'inspection du secteur de l'accompagnement ne s'est pas posée de la même manière que dans les autres secteurs subventionnés par l'AWIPH. « *A un moment donné, par défaut, l'inspecteur général en charge de l'inspection a désigné une personne, contrairement aux mécanismes classiques de l'inspection, une personne pour s'occuper de l'accompagnement. Cela démontre un peu aussi l'état d'esprit dans lequel on se trouvait : « Qu'est-ce que c'est que ce bazar ? [l'accompagnement] »* (Responsable administratif AWIPH).

Par cette remarque, le responsable administratif veut souligner le fait que le secteur de l'accompagnement est l'un des seuls secteurs de l'AWIPH pour lequel son inspection est confiée à une seule et même personne. Cette inspectrice ne s'occupait que du secteur de l'accompagnement. L'accompagnement **n'a jamais fait l'objet des priorités de l'administration centrale en matière de contrôle**. Ce constat est exprimé aussi bien par les responsables administratifs de l'AWIPH que par les responsables de l'inspection générale. En résumé, les modalités de contrôle mises en place par l'AWIPH envers le secteur de l'accompagnement sont moins développées car celui-ci a toujours été considéré comme un secteur à la marge, émergent, difficile à définir et dans un même temps, peu important en termes de moyens financiers et humains. Dès lors, l'AWIPH a préféré se concentrer sur des secteurs jugés plus cruciaux et plus faciles à évaluer.

L'inspection générale a revu au cours de l'année 2004 son organisation du travail d'inspection, privilégiant une inspection sur base de zones géographiques à couvrir par chaque inspecteur. Ce dernier se voit ainsi confié l'inspection des différentes structures et services présents sur le territoire déterminé. Cette réorganisation du service d'inspection a été adoptée avec comme objectif de favoriser une approche plus transversale des différents dispositifs d'aide. L'enjeu sous-jacent est également d'améliorer la coordination entre les secteurs. Cette réorganisation de l'inspection sur une base territoriale est fortement critiquée par les services d'accompagnement mais aussi par l'inspectrice en charge du secteur jusqu'à

présent. Cette réorganisation est perçue comme une mesure gestionnaire de la direction de l'inspection qui ignore les réalités de terrain. Cependant, il faut noter que cette réorganisation interne était comprise dans le contrat de gestion de l'AWIPH et a pour objectif de favoriser une meilleure vue d'ensemble des services offerts dans les sous-régions. Cette réorganisation bénéficie de l'aval de l'acteur politique qui y voit une manière d'améliorer la coordination entre les services des différents secteurs.

Face à cette démarche, le secteur de l'accompagnement tente de réaffirmer sa spécificité et exprime sa crainte d'être évalué à l'aune de ce qui se fait dans le secteur de l'hébergement. Le secteur de l'accompagnement craint que sa position marginale ne se retourne contre lui et que l'évaluation globale et transversale ne puisse prendre en compte la spécificité des logiques d'action en vigueur dans l'accompagnement. D'autant que le service d'inspection générale a développé dès l'année 2003 un canevas d'évaluation commun applicable à l'ensemble des secteurs (hébergement, accueil de jour, etc.) moyennant des aménagements spécifiques. Le nouveau canevas d'inspection et la réorganisation des services d'inspection ont d'abord concerné le secteur de l'hébergement et le secteur de la réadaptation fonctionnelle (les entreprises de travail adapté). Cette nouvelle manière d'envisager l'évaluation et l'inspection ont d'abord été mises en place dans ces deux secteurs en 2003. Cette réorganisation ne devant toucher le secteur de l'accompagnement que durant l'année 2004. *« On s'est d'abord centré sur l'accueil et l'hébergement. Après, ils ont commencé les SAI [services d'aide à l'intégration] et ils attaquent maintenant les services d'accompagnement et d'aide précoce. C'est aussi révélateur. »* (responsable AWIPH). Cette manière de procéder démontre une nouvelle fois la difficulté de l'AWIPH à cerner les contours de la pratique d'accompagnement et à définir des modalités d'évaluation pertinentes.

5.3.2. L'approche réglementaire de l'administration centrale

Le dispositif de l'inspection pédagogique ne permet pas une régulation de contrôle réellement pertinente du point de vue de l'administration centrale. En conséquence, les responsables administratifs considèrent ne pas avoir d'éléments d'évaluation pertinents et se recentrent sur une démarche de contrôle basée sur un **respect strict des procédures et des règlements en vigueur**. L'administration contrôle les dossiers rentrés par les services afin de s'assurer que ces dossiers sont en ordre (qu'il ne manque aucune pièce justificative) et que les délais sont

respectés. Elle se recentre sur cette approche par dossier qui caractérise le secteur AWIPH. Il s'agit là d'un contrôle purement administratif de nature réglementaire ne prenant absolument pas en compte les spécificités et la qualité de l'intervention réalisée par le service. Il est normalement prévu que l'AWIPH prenne des sanctions sur base des contrôles et des évaluations réalisés (depuis la mise en place des arrêtés d'exécution de 1997 concernant l'agrément des services). Cependant, depuis cette date, on ne trouve pas de trace d'un service s'étant vu retirer son agrément à la suite d'une évaluation négative. Une seule situation s'est présentée où l'agrément de trois services ont été réduits de deux ans à un an avec l'obligation de se mettre en ordre au niveau des dossiers (c'est donc le contrôle réglementaire exercé par l'administration centrale portant sur les normes d'agrément qui a joué). Cette mesure a été prise suite à la réaction négative du Comité de Gestion face à des rapports d'inspection jugés similaires pour tous les services d'accompagnement.

L'administration centrale prend également **en considération les rapports d'activités rendus chaque année par les services d'accompagnement**. Cependant, cette manière de procéder ne va pas sans poser une nouvelle fois problème. En effet, il est difficile d'établir un contrôle ou une évaluation générale sur base de ces documents. *« (...) mais même au niveau des rapports annuels qui sont rentrés par les services, les différences sont telles au niveau du traitement et de la façon selon laquelle on interprète ce qu'on met dedans, qu'une généralisation n'a aucun sens. »* (ancien responsable de l'inspection AWIPH).

L'utilisation des rapports d'activités ne permet donc pas un contrôle global et cohérent de tous les services d'accompagnement. Les responsables de l'administration peuvent cependant réagir sur base de certaines informations reprises dans le rapport d'activités (liste d'activités collectives, manques concernant certaines données, etc.). Mais cette modalité de contrôle est jugée très insatisfaisante par les responsables administratifs de l'AWIPH qui déplorent le manque de pertinence et de rigueur de cette façon de procéder. Ce sont sur les obligations concernant les 50 dossiers et les 2500 heures de prestation par an et par service que l'administration **réalise l'essentiel de son activité de contrôle**. L'administration centrale veille particulièrement à faire respecter ces deux exigences prévues par arrêté. Concernant l'exigence des 2500 heures de prestations par an, l'Agence a ainsi créé un système de grilles de prestations permettant de rendre compte des heures prestées par chaque intervenant social en fonction de la nature des tâches effectuées. Ces grilles devaient être remplies par les différents membres du service d'accompagnement, heure par heure, jour par jour.

« Ces grilles ont été construites ici, à l'administration mais sur base des revendications et des réunions qui ont eu lieu sur le cabinet (sic) avec les acteurs du secteur. » (ancien responsable inspection AWIPH). Les praticiens de l'accompagnement dénoncent donc avant tout cette approche du contrôle sur une base de planification comptable, chiffrée, détachée d'une visée ou d'une mission clairement établie. La critique émise par les praticiens **portera toujours sur la question du sens d'une telle approche de l'évaluation et du contrôle par la planification**. De manière générale, on remarque que cette critique est régulièrement émise par les travailleurs sociaux devant répondre à une démarche d'évaluation organisée autour de la gestion du temps par activités (Soulet, 1997). Cette démarche est critiquée car elle ne permettrait pas une évaluation ou même un compte rendu précis et pertinent de la pratique. Si les praticiens ne cessent de le répéter, il peut paraître étonnant que les responsables administratifs tiennent finalement le même discours et délivrent, en définitive le même constat qu'une approche comptable n'est pas pertinente. « *Non seulement, la logique de comptabilisation et de la quantification est d'une application fort délicate et fort discutée, mais de surcroît la polysémie des notions et appellations rend mal aisée toute utilisation mécanique de n'importe quelle grille d'activités.* » (Soulet, 1997 : 19). Nous retrouvons un conflit souvent mis en évidence (Lièvre, 2002 et Chauvière, 2004) entre un acteur administratif soucieux de produire une évaluation chiffrée/quantifiée et des travailleurs sociaux de terrain mécontents d'une approche aussi réductrice et astreignante de leur travail. Les praticiens dénoncent également certains effets pervers de cette approche comptable qui leur prend du temps qui pourrait être consacré au véritable travail d'accompagnement.

5.4. Régulation autonome

5.4.1. Hétérogénéité revendiquée des pratiques et refus de la formalisation

Les services d'accompagnement se montrent extrêmement réfractaires à l'imposition d'une norme standardisée dans la manière d'aborder la pratique d'accompagnement. Tous les services mettent en avant la nécessité de ne pas standardiser ni de formaliser⁷ le travail d'accompagnement de manière excessive. Pour autant, tous les services répondent sans exception aux exigences propres à la philosophie de l'accompagnement. Il faut souligner cependant que cette philosophie de l'accompagnement n'a pas pris une forme

⁷ Ce qui n'empêche pas certains services d'effectuer un travail de conceptualisation et de formalisation de la pratique dans des documents écrits à usage interne. Cependant, il apparaît que le niveau de formalisation de la pratique peut varier de manière très importante d'un service à l'autre.

institutionnalisée à l'image de la charte déontologique pour le travail en milieu ouvert dans le secteur de l'aide à la jeunesse. Cette philosophie de l'accompagnement reste très largement non-écrite et est sujette à des interprétations particulières dans sa mise en œuvre. Certains praticiens n'hésitent pas, par exemple, à remettre en question le précepte de travail à la demande et ce, même au niveau de sa conceptualisation. Le travail à la demande devient pour eux une notion très abstraite, difficile à rendre compte et qui parfois, n'est que fiction. En conséquence, les pratiques d'accompagnement sont définies par les praticiens comme extrêmement diversifiées en fonction des services et des sensibilités de chacun. Cette vision est partagée par les membres de l'administration. Pour autant, il apparaît difficile, voire impossible de donner à cette affirmation un statut de constat objectif. Faute de données concrètes réellement pertinentes, tous les acteurs semblent contraints d'accepter cette vérité de l'hétérogénéité des pratiques sans pour autant pouvoir la démontrer de manière évidente.

Nous ne pouvons pour autant conclure qu'il s'agit simplement d'un discours de la diversité qui ne recouvre pas une certaine réalité de terrain. Il est évident que **le secteur se caractérise par une forte hétérogénéité** sur différents paramètres. De part l'histoire du secteur, celui-ci se révèle extrêmement hétérogène avec des services très différents du point de vue : de l'expérience et de leur histoire (ancienneté, conflits, passé institutionnel, etc.) ; des moyens humains, financiers, organisationnels et des infrastructures disponibles ; des compétences au sein du service ; des profils, des demandes et des besoins du public ; du paysage social (structures disponibles, services sociaux) de la région dans laquelle ils évoluent ; de la situation socio-économique de la région et de son impact sur les situations vécues par les personnes. Les différents acteurs (services d'accompagnement et AWIPH) apparaissent d'accord sur le fait que ces différents paramètres influencent le développement de la pratique (la pratique doit se construire en fonction des moyens disponibles, des demandes et besoins explicites, de la situation particulière de la personne) et dès lors, dans son évaluation. Cette diversité des paramètres à prendre en considération rend difficile la **mise en place d'une pratique commune clairement définie et d'un système d'évaluation commun stabilisé**. Les éléments de contingence concernant le service ou la personne handicapée (profil, demande, besoins) ont donc une importance essentielle dans la détermination des contours de la pratique. **Les services d'accompagnement plaident pour le maintien d'une spécificité des pratiques pour chaque service.**

Cette hétérogénéité et cette diversité sont défendues avec force par les services d'accompagnement qui voient dans cet aspect l'un des principaux attraits du secteur. Cette diversité permet selon eux d'offrir à la personne handicapée le suivi, l'accompagnement le plus adapté au bénéficiaire et à sa demande tout en tenant compte des éléments contextuels. Cependant, on peut noter que les passages d'un service d'accompagnement à un autre sont peu répandus (exceptés dans certaines zones urbaines comme Mons ou Liège). De même, certains services se retrouvent en situation de quasi-monopole dans certaines zones géographiques ou pour certaines populations. Pour autant, la diversité et l'hétérogénéité des pratiques sont défendues avec force par les praticiens de l'accompagnement qui n'hésitent jamais à dénoncer les effets pervers d'une formalisation et d'une standardisation de la pratique d'accompagnement. Le discours sur l'hétérogénéité du secteur et de la pratique d'accompagnement renvoie donc autant à une réalité concrète qu'à une position idéologique et stratégique face à une volonté extérieure d'homogénéisation des pratiques.

A l'exigence de l'AWIPH de construire une définition commune et formalisée de la pratique, **les services d'accompagnement opposent donc un discours de la diversité et se montrent extrêmement réfractaires à une formalisation trop poussée de la pratique.** La pratique d'accompagnement n'est définie que sur base de quelques grands principes déontologiques dont nous avons pu rendre compte dans les pages qui précèdent. On constate dès lors une très grande différence entre les services dans leurs efforts de formalisation de la pratique. Certains services, à la création plus récente, construisent un guide écrit de l'accompagnement sur certains aspects de la pratique (la demande, le projet, l'évaluation), d'autres se refusent à procéder à un tel travail de formalisation. Surtout, ils se refusent à procéder à une forme d'accompagnement bien déterminée et standardisée. Ils refusent que la pratique d'accompagnement soit définie une fois pour toutes et qu'elle s'apparente à la mise en place de réponses prédéfinies, qu'elle prenne la forme d'un ensemble de recettes ou de procédés à utiliser. Il est ainsi intéressant de constater que les praticiens plaident rarement (pour ne pas dire quasiment jamais) pour la mise en place de « bonnes pratiques ». Les praticiens font davantage **référence à une philosophie de l'accompagnement, à sa culture ou son identité comme dénominateur commun.**

Les praticiens donnent ainsi une définition de l'accompagnement s'appuyant davantage sur des exemples concrets d'actions entreprises plutôt que sur une définition formalisée. D'autant plus que l'accompagnement, comme les nouvelles pratiques d'intervention sociale, privilégie

une personnalisation de la prise en charge en fonction de paramètres tels que la demande de la personne, sa manière de la vivre, ses ressources, son réseau, le tissu associatif et social de la région, les compétences mobilisables, etc. Ce refus de formaliser la pratique d'accompagnement s'explique donc à la fois par cet art du bricolage qui caractérise souvent le travail social mais aussi par l'approche situationnelle qui caractérise le secteur de l'accompagnement. En effet, les praticiens soulignent constamment qu'une formalisation et une standardisation des pratiques ne sont pas possibles car elles ne permettraient pas une approche adaptée des situations concrètes vécues par les personnes. Ils rappellent par ailleurs constamment le principe fondamental de l'approche au cas par cas, en fonction de la situation de la personne.

Le secteur de l'accompagnement valorise très fortement son caractère hétérogène au-delà même de l'hétérogénéité des pratiques. Nous l'avons vu plus haut, les services d'accompagnement divergent fortement les uns des autres dans leurs **moyens humains et financiers**, leur historique, leur population, etc. Mais au-delà de cette hétérogénéité conjoncturelle, les responsables administratifs soulignent un **manque de consensus et de concertation** entre les membres du secteur de l'accompagnement. *« Le gros problème du secteur de l'accompagnement, c'est que ce n'est pas univoque. Je dis toujours qu'il y a ASAH et les anti-ASAH. (...) C'est pour cela qu'on a essayé de faire des réunions pour avoir une idée des services d'accompagnement mais cela a toujours foiré. Par contre, dans l'aide précoce, c'est plus simple. Ils ont une commission qui réunit l'ensemble des services et ils ont presque tous la même approche. On a une position plus globale. Mais dans l'accompagnement, c'est impossible. »* (Responsable AWIPH pour l'accompagnement).

Ce manque de concertation entre les services d'accompagnement se marque par **une absence de position commune sur certains points de controverse avec l'AWIPH**. Un exemple particulièrement éclairant concerne les grilles de prestations si souvent décriées par les services d'accompagnement. D'après les responsables de l'administration centrale de l'AWIPH, les services d'accompagnement ne sont pas tous d'accord entre eux sur l'utilité réelle ou non de ces grilles. *« Le président de l'ASAH ou de machin s'amène en disant : « Les services d'accompagnement ont demandé que... » Et puis quand on les met tous ensemble, ce qu'on a fait là, on constate qu'il y en a 8 qui disent : « Pourquoi vous les [les grilles de prestation] supprimez ? Cela ne nous emmerde pas. » On se rend bien compte que si on ne les réunit pas, le message relais est le message d'un seul. »* (responsable AWIPH).

Les responsables administratifs se plaignent de ne pas trouver un interlocuteur unique à l'image de ce qui se fait dans d'autres secteurs (l'aide précoce par exemple). Dès lors, la négociation avec le secteur à propos d'un certain nombre d'exigences se révèle extrêmement difficile à mettre en place. Le manque de concertation et surtout de consensus au sein du secteur ne se réduit pas à une simple question d'information. Certes, certains représentants d'associations semblent maîtriser une large part de l'information qui circule entre les services d'accompagnement, les services administratifs de l'AWIPH et le Cabinet Ministériel. Cependant, **ce manque de parole univoque relève également de la présence de visions très différentes au sein de l'accompagnement**. De vives tensions existent parfois entre certains services. Ces tensions sont clairement identifiées par les membres de l'administration centrale. *« Je dis toujours qu'il y a ASAH et les anti-ASAH. Les anti disent que dans ASAH, on réfléchit 80% du temps pour savoir comment on va accompagner et on évalue 20 % du temps ce qu'on a fait. Il y a d'autres services anti-ASAH, qui disent : « on ne passe pas tout notre temps à réfléchir sur notre méthodologie, on travaille avec les personnes »»*. (ancien responsable division accompagnement).

Cette hétérogénéité du secteur de l'accompagnement rejaille également sur l'unité du secteur. Celui-ci apparaît comme morcelé en une série de regroupements aux antagonismes parfois fortement prononcés. L'association ASAH constitue le regroupement de services d'accompagnement le plus important en nombre. Cette position de force de l'ASAH ne va pas sans susciter une certaine méfiance de la part des autres services. Nous avons pu constater un certain nombre de relations tendues entre cette association et d'autres services d'accompagnement. Certains services refusent de participer à des actions entreprises par ASAH au sein du secteur⁸, d'autres se font très critiques quant au fonctionnement inhérent à cette association. *« Là, quand on arrive dans une réunion pour neuf heures, personne n'est là. On attend, les autres arrivent, on prend un café, on discute mais rien n'avance. »* (une coordinatrice).

⁸ C'était notamment le cas du processus de recherche mené en 2001 sur les concepts fondateurs de la pratique d'accompagnement et sur la mise en place de modules de formation communs. Les Services d'accompagnement de la Province du Hainaut s'étaient abstenus de toute participation à ce processus de recherche pourtant commandité par le Ministre compétent. Un autre service d'accompagnement accepta de nous rencontrer mais refusa catégoriquement de participer au processus de recherche dirigé par l'Association ASAH.

En définitive, le secteur de l'accompagnement apparaît composé de différents groupes construisant des alliances ponctuelles ou plus permanentes entre eux. Certains clans composés de trois ou quatre services apparaissent généralement plus isolés même si nous avons constaté une certaine ouverture et des collaborations qui se mettent en place sur une base souvent plus locale entre services ASAH et non-ASAH. Il existe donc un tissage de relations extrêmement complexes⁹ entre les services qui est très difficile à identifier. Car l'ASAH par exemple, parle le plus souvent d'une seule voix sans pour autant garantir systématiquement un accord unanime de ses membres sur les points discutés. Il est extrêmement difficile pour les responsables de l'administration d'identifier de manière claire et définitive les alliances qui se créent entre les services. Peut-être justement parce que ces alliances ne sont jamais stabilisées une fois pour toutes à l'image des relations de réseau. Nous devons noter que pour nous aussi, cette approche des réseaux, des alliances, des partenariats entre services, fut extrêmement difficile à établir. Le caractère très instable de ces relations explique sans doute ces difficultés. L'Agence, et notamment son administration centrale, se trouve face à un secteur ne parlant pas d'une seule voix et quand bien même il le fait, ce n'est jamais avec l'assurance que cette voix garantit bien l'ensemble des avis du secteur.

L'hétérogénéité du secteur mais surtout son manque de concertation posent donc **un problème difficile à gérer pour l'administration centrale dans le cadre de la négociation sociale que l'administration est censée mettre en œuvre avec les services privés**. Il n'existe pas réellement de représentants officiels du secteur de l'accompagnement même si des figures emblématiques semblent se distinguer et être particulièrement sollicitées par l'acteur politique. On les retrouve également dans les organes représentatifs de l'AWIPH (Comité de Gestion et Conseil d'Avis) ainsi que dans des associations représentatives plus vastes (dans la FISSAJ¹⁰ par exemple). L'administration se trouve face à la difficulté de mettre autour de la table les différents « groupes », les différentes alliances, les différentes sensibilités. Il apparaît dès lors impossible pour l'administration centrale d'établir une **négociation collective débouchant sur un compromis explicite portant sur la définition de la pratique d'accompagnement et son évaluation**. Dès lors, l'AWIPH privilégie la mise

⁹ L'utilisation du registre de la complexité n'a pas pour objectif de justifier une incapacité à rendre compte de ce tissage. Elle permet de mieux comprendre la perplexité dans laquelle se trouve parfois plongé l'administration et certains acteurs sociaux quand il s'agit de reconnaître les alliances mouvantes qui s'opèrent dans le secteur. D'autant plus que ces tensions et ces oppositions sont souvent de l'ordre du non-dit.

¹⁰ FISSAJ : Fédération des Institutions et des Services d'Aide aux Adultes et aux Jeunes.

en place de dispositifs de contrôle et d'évaluation décidés de manière (plus ou moins) unilatérale et pour lesquels il s'agira d'informer les services. Il en résulte pour les praticiens un sentiment de se voir imposer des mesures de contrôle « *sorties de nulle part* » et pour lesquelles « *on se demande bien où ils ont pu aller les trouver* ». Ces dispositifs de contrôle sont dès lors largement critiqués, parfois en raison de leur pertinence mais aussi en raison de leur nature arbitraire. L'AWIPH constate que les modalités de contrôle qu'elle met en place ne sont pas les plus pertinentes mais elle s'y rattache faute de mieux. L'administration centrale semble percevoir des divergences importantes au sein du secteur malgré une philosophie de travail commune. Le secteur de l'accompagnement apparaît relativement peu structuré, où différentes mouvances travaillent à leur manière tout en dénigrant parfois celles des autres. D'autre part, ces différences dans les manières de faire nous apparaissent difficiles à mettre en évidence sans passer par des expériences concrètes d'intervention. Le secteur de l'accompagnement ne se montre pas prêt à définir une méthodologie commune, suivie et respectée par tous. Les divergences dans les manières de faire sont vécues par les praticiens de l'accompagnement comme insurmontables.

5.4.2. Le refus d'une évaluation par les résultats

Le refus d'une standardisation et d'une formalisation de la pratique pourrait être jugé paradoxal quand on sait que la majorité des services d'accompagnement réclament une évaluation en termes de moyens mis en place au profit de la personne handicapée. Mais cette revendication d'une évaluation par les moyens provient surtout d'une crainte des praticiens de se voir imposer une évaluation en terme de résultats à atteindre. Cependant, ils nuancent systématiquement leurs propos en rappelant que cette évaluation par les moyens devrait se faire en tenant compte des spécificités de la situation de la personne et sans systématisation des réponses apportées. Il ne s'agit nullement de mettre en place un accompagnement-type. Les praticiens de l'accompagnement justifient leur refus d'une évaluation par les résultats sur base de deux argumentaires complémentaires.

Le premier de ces deux argumentaires repose sur la difficulté de définir des résultats à atteindre qui soient pertinents et objectifs. Ils ont généralement recours à un exemple-type, celui de la remise en autonomie¹¹. Selon eux, le maintien en autonomie peut être considéré

¹¹ L'exemple-type d'évaluation par les résultats jugé aberrant serait la détermination d'un quota minimum de personnes handicapées à remettre en autonomie pour chaque année civile.

comme le résultat par excellence à atteindre. Mais pour autant, l'autonomie de la personne handicapée ne serait pas garante d'un accompagnement de qualité. En effet, pourrait-on parler de résultat probant pour une personne autonome certes, mais qui se sentirait mal dans sa peau dans cette situation ? Les praticiens argumentent généralement qu'il est impossible de déterminer a priori des résultats substantiels à obtenir comme cela pouvait être le cas dans certaines formes de prise en charge dans le secteur de l'hébergement ou de la réadaptation fonctionnelle : maîtriser tel apprentissage, réaliser telle activité, recouvrer telle compétence, etc.

Le deuxième argument repose sur le fait que les résultats sont largement tributaires des facteurs conjoncturels (moyens disponibles, environnement, infrastructures, etc.) mais aussi de la personne handicapée elle-même. L'issue favorable de l'accompagnement sera fortement conditionnée par l'attitude de la personne handicapée (motivée, impliquée, réceptive, etc.) mais aussi de ses potentialités, de ses ressources, de son environnement et de son parcours personnel. Pour eux, une évaluation par les résultats ne prendrait pas suffisamment en considération les spécificités contextuelles et situationnelles du suivi apporté. A travers ces deux argumentaires, les praticiens refusent une évaluation se basant sur des objectifs généraux ou abstraits ne prenant pas en compte les situations spécifiques de l'intervention sociale. Ils contestent un travail d'évaluation qui se ferait sur base d'une comparaison entre les attentes et les objectifs préalablement établis et d'autre part, les résultats réellement constatés. Ce schéma d'évaluation leur apparaît beaucoup trop réducteur et rigide.

Ce genre de plaidoyer contre une évaluation par les résultats n'est pas caractéristique du secteur de l'accompagnement uniquement. Les professionnels et certains spécialistes de l'évaluation du travail social tiennent souvent ce même type de discours avec quelques variantes (Lièvre, 2002). Certains spécialistes évoquent les effets néfastes de telles évaluations qui ne peuvent déboucher que sur un constat d'inefficacité ou de faible efficacité mais aussi sur des stratégies perverses de sélection accrue des personnes prises en charge où seules les personnes ayant toutes les chances de réussite seraient finalement retenues. Ce refus d'une évaluation par les résultats s'explique également en partie par une volonté de se protéger d'exigences trop schématiques ou inappropriées de la part de l'AWIPH. *« Le discours « pas d'obligation de résultats mais obligation de moyens », c'est un discours que l'on peut tenir face à l'administration pour se protéger mais qu'on ne doit certainement pas*

propager en interne parce qu'on est déjà en train de ravalier nos prétentions à 50%. » (Un coordinateur de service).

La position très tranchée du secteur concernant l'évaluation par les résultats s'explique donc aussi (mais pas uniquement) par ce rapport de méfiance qu'il entretient avec l'AWIPH. Le secteur adopte une position hostile envers toute idée d'évaluation par les résultats par crainte de se voir imposer des exigences impossibles à réaliser ou qui n'auraient pas de sens pour lui. Il est ainsi fort étonnant que les services d'accompagnement invoquent généralement la question de l'autonomie pour la nuancer, voire même très souvent pour la critiquer. Or, pour rappel, promouvoir l'autonomie de la personne handicapée est censé être la mission première des services d'accompagnement. Les praticiens la rejettent souvent et préfèrent parler d'objectifs tels que le bien-être de l'individu, lui redonner une place en tant que personne dans la société et recréer du lien social. L'autonomie n'est finalement pas cet idéal vers lequel il faut tendre absolument.

Le refus d'une approche par les résultats peut être considérée comme stratégique. Elle est à la fois une stratégie de protection contre ce qui apparaît pour eux être une tentative de contrôle de l'AWIPH sur leur travail. Mais elle est aussi une stratégie de protection face à des exigences qui pourraient s'avérer néfastes pour les services comme pour leurs bénéficiaires. Les praticiens adoptent en grande majorité une position de refus catégorique d'une évaluation par résultats alors qu'ils sont nombreux à reconnaître qu'ils existent pour autant des récurrences, des résultats objectifs qui soient identifiables et utilisables dans une évaluation de leur travail. Mais tous relèvent la difficulté de dégager ces résultats et surtout de les valoriser concrètement vers l'extérieur.

Ce refus d'une évaluation par les résultats est aussi à mettre en rapport avec la vision qu'ont les praticiens de la pratique de l'accompagnement et notamment, **la part d'imprévisibilité qu'elle génère.** En effet, les praticiens de l'accompagnement mettent généralement en avant le caractère imprévisible de l'intervention. La pratique d'accompagnement est souvent présentée comme une démarche d'intervention où rien n'est établi à l'avance, rien n'est préétabli. Les praticiens de l'accompagnement utilisent souvent la métaphore de l'aventure dont on ne connaît pas le dénouement, la destination finale. L'accompagnateur doit ainsi accepter d'être emmené par la personne handicapée sur des chemins inattendus. **Cette imprévisibilité de l'intervention est fortement valorisée par une**

grande partie des services d'accompagnement. *« On nous demande ce qu'est l'accompagnement. Moi, je dis que c'est suivre les gens. On balise avec eux et on les suit. Ils nous emmènent parfois dans des chemins que l'on n'avait pas du tout prévu et qui nous surprennent toujours. »* (un accompagnateur).

Cette imprévisibilité de l'accompagnement n'est pas envisagée par les praticiens comme un problème mais comme étant constitutive de la pratique. Elle est finalement une des richesses de cette pratique qui permet d'innover, d'être réellement à l'écoute de la personne et de ne pas lui imposer un cadre contraignant. Le praticien doit donc apprendre à gérer l'imprévu, à prendre des risques et à essayer, au même titre que la personne handicapée. Les services d'accompagnement contestent donc les modes de prise en charge qui surprotègent les personnes handicapées tout en sécurisant les travailleurs sociaux. Cette imprévisibilité est liée à cette volonté de laisser à la personne handicapée la possibilité d'expérimenter, de courir certains risques (même si ceux-ci ne sont pas pris sans garde-fous). L'imprévisibilité de l'accompagnement est finalement la résultante de cette volonté des praticiens **de ne pas déterminer à l'avance le cadre de l'intervention de manière substantielle, de définir des objectifs à atteindre définitifs** (des objectifs sont bel et bien définis mais peuvent à tout moment être modifiés). Les contours de l'intervention ne sont donc pas déterminés de façon aussi précise que dans d'autres modes d'intervention (notamment ceux du secteur de l'hébergement ou de la réadaptation fonctionnelle). Finalement, au-delà d'une simple opposition à un évaluation par les résultats, les praticiens s'opposent à la mise en place d'une intervention aux effets attendus, déterminés dès le moment initial de la prise en charge. Il est l'occasion pour eux de réaffirmer l'importance d'une intervention construite en grande partie en collaboration avec le bénéficiaire/usager.

5.4.3. L'utilisation stratégique des dossiers

La régulation de contrôle que tente d'opérer l'AWIPH sur le volume de travail apparaît peu efficace. En effet, face à l'exigence de suivre 50 dossiers sur l'année, on observe que les services d'accompagnement réussissent assez facilement à remplir cette exigence. Certains services reconnaissent même se constituer une marge de sécurité (50 dossiers plus une marge de 10 dossiers pour palier aux défections éventuelles). De plus, de nombreux services dépassent très largement ce quota, certains allant jusqu'à faire valoir le suivi de plus de 100 dossiers sur l'année ! Il faut cependant noter que ces services peuvent souvent se permettre un

tel nombre de dossiers car leur équipe évolue avec un cadre-emploi plus important que celui de base (2,5 temps plein). Il faut également prendre en considération le fait que la charge de travail demandée par dossier dépendra à la fois de la nature de la demande de la personne handicapée (aide administrative, recherche de loisirs, recherche d'emploi, mise en autonomie), de ses compétences, de sa situation sociale, de son profil (personne handicapée mentale légère ou modérée ou profonde, personne handicapée physique, personne handicapée sensori-motrice). Certains dossiers demandent un accompagnement beaucoup moins conséquent que d'autres. Le profil des personnes handicapées et les types de demande adressée par les personnes handicapées jouent un rôle essentiel dans cette question. Nous verrons par la suite que ces deux paramètres sont l'objet d'enjeux importants.

En définitive, les services d'accompagnement **sont seuls à pouvoir déterminer et à contrôler leur volume de travail**. Ils avouent également effectuer un travail de sélection des dossiers sur base de ce volume de travail. Certains dossiers seront acceptés car les services savent par expérience que (d'après le profil de la personne, sa demande, ses compétences, son parcours) ces dossiers ne nécessiteront pas une charge de travail trop importante. Il leur arrive à d'autres occasions de refuser des bénéficiaires, jugeant que la surcharge de travail occasionnée pourrait compromettre la qualité de l'accompagnement de l'ensemble des bénéficiaires du service. Il existe donc une gestion plus ou moins avouée, plus ou moins implicite du nombre et de la teneur des dossiers suivis. Cette gestion est réalisée par les services. L'exigence réglementaire de l'AWIPH des 50 dossiers est finalement utilisée par les services d'accompagnement : ils respectent cette exigence et ainsi se trouvent à l'abri de sanctions éventuelles de la part de l'administration.

Cette marge d'autonomie que laisse cette exigence des 50 dossiers ne satisfait pas pour autant les services d'accompagnement. Ils ne cessent de critiquer ce nombre minimal de dossiers à suivre sur une année. Pour eux, cette exigence ne permet pas d'effectuer un travail de qualité ou du moins, le travail de qualité qu'ils voudraient réaliser. Le nouvel arrêté de 2004 comprend une modification à la baisse de ce quota de dossiers. Désormais un service ne disposant que de 2,5 temps plein se verra assigner le nombre minimal de 30 dossiers. Ce chiffre est jugé beaucoup plus réaliste par les services d'accompagnement. Selon eux, il devrait permettre une approche de meilleure qualité de l'accompagnement. Cependant, les services interrogés sur cette question, ont généralement reconnu qu'il leur serait impossible de réduire leur population de bénéficiaires. Nous le verrons plus loin, les services dépassent en

général largement le quota des 50 dossiers et bien souvent doivent aujourd'hui recourir à des listes d'attente pour des bénéficiaires potentiels, posant des questions essentielles quant à la sélection des individus et à l'accès au service (cfr Objet 2, le public-cible). Ce paradoxe est donc assez frappant et dans une certaine mesure, induit une nouvelle requête de la part des services d'accompagnement : **plus de moyens financiers et humains**. C'est de cette manière que certains membres de l'administration centrale de l'AWIPH perçoivent ces revendications de la part des services d'accompagnement. Ils jugent de la même manière les services faisant valoir le suivi d'une centaine de dossiers sur une année : c'est un argument pour ensuite exiger plus de moyens financiers et humains. Les services apparaissent donc maîtriser la gestion des dossiers, faisant varier leur nombre en fonction de la conjoncture et de leurs intérêts. Cette vision de services d'accompagnement maîtres de la gestion de leur temps et de leurs dossiers n'est que très partiellement vraie.

Il est ainsi vrai que les dossiers ne sont pas imposés aux services d'accompagnement. Mais il arrive de plus en plus fréquemment que les bureaux régionaux de l'AWIPH adressent (orientent) des personnes handicapées vers les services d'accompagnement. Ces personnes sont munies des différents documents nécessaires pour être suivies par un service d'accompagnement (inscription AWIPH et autorisation d'accompagnement, cfr infra Objet 2). Pour autant, la prise en charge de ces personnes n'est pas imposée aux services d'accompagnement. Ces derniers ont toujours la possibilité de réorienter ces personnes vers un autre service, vers un autre type de dispositif ou de les inscrire sur une liste d'attente (ce qui se fait de plus en plus sur les deux dernières années). Les services d'accompagnement gardent donc une grande marge de liberté quant à la décision de suivre ou non une personne handicapée qui les sollicite.

On peut conclure à une utilisation stratégique des dossiers par les services d'accompagnement afin de se prémunir contre toute sanction de la part de l'acteur administratif (sanction sous forme de restriction des subventions allouées). Il semble en effet que les services d'accompagnement utilisent cette exigence réglementaire comme une protection, à l'image de l'acteur stratégique utilisant la règle pour se protéger (Crozier, 1977). En respectant cette exigence réglementaire des 50 dossiers, les services d'accompagnement se prémunissent contre toute sanction administrative (à savoir une réduction du montant du subventionnement). C'est pour cette raison que les services d'accompagnement respectent

cette exigence réglementaire alors qu'ils ne cessent de la décrier et de la dénoncer. Ils acceptent finalement un cadre formel qui leur apparaît vide de sens.

5.4.4. Les activités et pratiques hors-cadre d'agrément

Dans la pratique, on observe également que les services d'accompagnement mettent en place des activités qui ne sont pas prévues dans le cadre de l'agrément ni dans le décret concernant l'accompagnement. Les services d'accompagnement vont généralement rendre compte de ces activités (hors-cadre) auprès de l'AWIPH à travers les rapports d'activités et les réunions d'inspection. Un exemple concret concerne les **activités collectives** mises en place par de plus en plus de services d'accompagnement sur la période étudiée. Progressivement, à partir de la fin des années 90, les services d'accompagnement ont développé, en plus des suivis individuels, des activités à caractère collectif : ateliers de cuisine, de ménage, de peinture, excursion, groupe de loisirs, etc. La plupart du temps, l'AWIPH tolère ces agissements et se montre même de plus en plus ouverte à ces aménagements considérés comme à la marge. Pour autant, un doute et une **certaine méfiance** subsistaient au sein des services quant à la position de l'AWIPH vis-à-vis de ces pratiques. Il est clair que l'AWIPH a exercé un contrôle sur la diffusion et la mise en place de ces nouvelles initiatives. Généralement, elle l'a fait en invoquant le **principe de l'aide supplétive**. Ce principe a notamment été rappelé lors du Forum prospectif 2003. Ce principe stipule que les services spécifiques relevant du secteur AWIPH ne doivent être sollicités que si les services de l'aide sociale générale sont dans l'incapacité de répondre à la demande qui leur est faite. En aucun cas, un service pour personnes handicapées ne doit se substituer à un service d'aide générale pour une aide que ce dernier pourrait rendre.

Les responsables administratifs se sont parfois montrés critiques par rapport à certains services d'accompagnement, soulignant la redondance de certaines initiatives prises par rapport à l'aide sociale classique. C'est notamment le cas pour les activités collectives de loisirs mais aussi pour des aides plus spécifiques concernant la recherche d'emploi, d'un appartement, etc. De la même manière, les personnes handicapées pouvant être suivies par des services généralistes de l'aide sociale classique doivent être redirigées par les services d'accompagnement vers ces services. L'AWIPH a donc parfois rappelé que ces activités collectives ne devaient pas venir se substituer à des services généraux déjà existants (notamment dans le domaine des loisirs avec les clubs sportifs, culturels, etc.). Ces rappels à

l'ordre ont en général été opérés au cas par cas (service par service) en fonction des activités mises en place et des situations spécifiques des services. Dans cette optique, l'agence assure bien une régulation de contrôle, venant agir sur les agissements des services d'accompagnement. Ce type de contrôle a parfois été effectué à partir des rapports d'activités rendus par les services d'accompagnement. Généralement, il fut question de mise en garde ou de rappels à l'ordre. Certaines activités collectives ont donc été ainsi suspendues par les services par crainte de sanctions (financières) de la part de l'AWIPH. Mais on constate malgré tout une certaine permissivité de la part de l'AWIPH et une tendance dans le secteur de l'accompagnement à innover, à mettre en place de nouvelles formes de suivis inspirés d'autres secteurs (Aide en Milieu Ouvert dans le secteur de l'Aide à la Jeunesse particulièrement).

5.5. Régulation conjointe

La régulation effective entre l'AWIPH et les services d'accompagnement que nous avons pu analyser s'opère autour de la réglementation procédurale (au sens formel, au sens de réglementaire) imposée par l'AWIPH. En effet, il apparaît que le respect des exigences réglementaires s'impose comme la norme de fonctionnement commune et collective pour les deux acteurs. Cette régulation procédurale et réglementaire permet à chacun des acteurs de fonctionner, de rendre des comptes et ainsi de se mettre à l'abri de sanctions éventuelles. L'AWIPH remplit sa mission de contrôle que lui impose son Contrat de gestion en produisant des chiffres quant aux nombres de personnes suivies, d'heures de prestations réalisées, de types d'activités réalisées et quant aux critères légaux nécessaires (validité des dossiers). Les services d'accompagnement respectent également ces exigences réglementaires et ainsi se mettent à l'abri de sanctions (financières) éventuelles de la part de l'AWIPH, sous forme soit d'un retrait d'agrément ou soit d'une diminution de la subvention accordée aux services.

Chacun respecte le contrat légal passé et pourtant, tous deux critiquent cette régulation qui ne leur apparaît pas satisfaisante. Car la solution trouvée résulte d'une concurrence entre les deux régulations opposées, où la régulation autonome consiste à retourner la règle imposée, à utiliser son manque de pertinence pour l'invalider tout en se protégeant. Elle ne satisfait aucun des deux acteurs mais elle tient car elle permet à chacun de se protéger dans un contexte de méfiance réciproque. Tous deux dénoncent le manque de pertinence de cette régulation

procédurale qui apparaît vide et sans emprise réelle sur la réalité. D'autant que l'on peut constater que cette régulation ne rencontre pas complètement les nouveaux enjeux des différents acteurs. A travers cette régulation, les services d'accompagnement ne se sentent pas reconnus pour la qualité de leur travail et leur fait encore craindre pour la pérennité du secteur ! Une autre grande peur du secteur de l'accompagnement est de se voir assigner une définition de la pratique qui ne serait pas du tout en conformité avec l'esprit, la philosophie de l'accompagnement. Ce qui aurait également comme conséquence d'imposer des pratiques, un travail et des objectifs totalement différents de ce que les praticiens veulent mettre en place. Pour l'AWIPH également, il est évident que ce mode de régulation n'apparaît plus suffisant. Produire des chiffres, collecter les documents nécessaires, faire respecter des quotas sont autant de mesures qui ne garantissent pas une réelle maîtrise du secteur. D'où ce sentiment parmi les responsables administratifs de l'AWIPH qu'ils ne contrôlent finalement que très peu le secteur de l'accompagnement et ne disposent que de peu d'informations quant à la réalité de la pratique d'accompagnement. Cette régulation formelle et réglementaire tient faute de mieux, faute surtout d'un terrain d'entente permettant la négociation d'un compromis entre les deux parties. Elle est une solution minimale dans un contexte de méfiance réciproque.

On constate surtout l'absence d'une vision commune entre ces deux acteurs. La référence à des principes communs ou à l'idéal d'intégration n'est jamais établie. Au contraire, chacun des acteurs fait valoir sa propre définition de la pratique d'accompagnement, établit les objectifs et les finalités qu'elle devrait rencontrer. On constate l'existence de divergences très prononcées entre les responsables administratifs et les praticiens de terrain quant à ce qu'il faut faire avec les personnes handicapées, quant à la relation d'aide à créer, etc. Cette situation ne va pas sans créer des tensions entre l'administration centrale et les services d'accompagnement qui se sentent menacés. On remarque donc que les règles mises en place par l'AWIPH dans une perspective de contrôle sont réappropriées par les services d'accompagnement dans une recherche d'autonomie et de protection. Cet exemple illustre parfaitement le constat déjà bien établi qu'une régulation autonome peut devenir une régulation de contrôle et vice-versa. Le sens de la règle n'est jamais donné définitivement, il est toujours fonction de la place des acteurs et des intentions qui guident leurs décisions (De Terssac, 2003). Dans ce cas précis, il nous apparaît évident que l'articulation entre les deux régulations ne peut aboutir à une régulation conjointe s'établissant sur base d'un compromis négocié par les différentes parties.

Il est intéressant de revenir sur le cas de l'inspection pédagogique qui aurait dû être en principe la modalité de régulation de contrôle par excellence. Nous avons vu qu'il n'en est rien, bien au contraire ! Elle apparaît relever de la régulation autonome, parce que l'inspectrice en charge du secteur s'est vue identifiée par l'administration centrale comme un membre du secteur de l'accompagnement. Il est évident que la méthodologie employée par l'inspectrice rencontre davantage les attentes des praticiens de terrain. L'inspection pédagogique telle qu'elle est menée est en phase avec les modes de fonctionnement du secteur, abordant l'intervention dans une approche situationnelle sur base d'étude de cas, d'un travail sur le récit, d'une discussion critique et réflexive, avec un recours à l'équipe, etc. Elle approche l'évaluation de l'intervention du service en se référant à la philosophie de l'accompagnement, mettant l'accent sur le caractère contingent de l'intervention et prenant en considération la situation de la personne handicapée, son parcours, ses compétences, ses difficultés, sa motivation, ses ressources, son implication. L'inspectrice s'est refusée à définir une grille d'évaluation préétablie et ne respectant pas les spécificités des cas abordés avec les services d'accompagnement. Elle ne peut dès lors juger de la qualité d'une intervention qu'en revenant sur l'examen d'un cas précis, où l'on prendra en considération les spécificités de la situation de la personne ainsi que du contexte général d'intervention. L'évaluation consistera donc en un examen minutieux du récit de l'intervention, reprenant une description de la situation de départ, du cheminement opéré avec la personne handicapée, des différentes initiatives prises, de la manière selon laquelle l'accompagnement se déroule, etc. Si elle a pu rencontrer les attentes du secteur de l'accompagnement, elle n'a pu réaliser ce travail de traduction lui permettant de répondre aux exigences d'une régulation de contrôle jugée pertinente par l'administration centrale. Elle n'est pas parvenue à réaliser ce travail d'articulation entre les deux régulations.

Il n'est nullement ici question de critiquer l'acteur en tant que tel. En effet, on peut relever qu'il était quasiment impossible pour une personne seule de réaliser ce travail de traduction, surtout au vu des circonstances de son affectation au secteur de l'accompagnement. L'organisation du système d'inspection a été revu et modifié mais on constate que le secteur de l'accompagnement apparaît toujours aussi difficile à aborder. Les responsables administratifs réclament un travail d'audit afin de comprendre et d'appréhender cette pratique d'accompagnement. Surtout, il s'agirait de dégager et d'identifier des « bonnes pratiques » afin de donner un cadre d'intervention permettant par la suite un contrôle réel des services et

de leurs interventions. Ce qui frappe finalement au vu de ce premier diagnostic, ce sont les difficultés de compréhension et de communication que rencontrent les deux parties. L'administration centrale de l'AWIPH semble aux prises avec un secteur qu'elle perçoit comme confus, extrêmement hétérogène, revendicateur, hostile. Et pourtant, les responsables administratifs venteront les mérites de ces praticiens engagés, généralement considérés comme compétents, innovateurs, etc. Les services d'accompagnement présentent souvent l'AWIPH comme une administration aveugle, incompétente, maladroite, bureaucrate. Pour autant, ils souligneront des collaborations fructueuses mises en place avec l'AWIPH (généralement avec les bureaux régionaux). Mais ils témoigneront surtout d'une volonté de reconnaissance de leur travail par cette administration.