

*L'évaluation de l'utilité sociale :
une injonction de la puissance publique ?
Constats et réflexions sur l'expérimentation
« Evaluation de l'utilité sociale »*

François ROUSSEAU

CIRIEC N° 2007/05

ISSN 2070-8289

L'évaluation de l'utilité sociale : une injonction de la puissance publique ?
Constats et réflexions sur l'expérimentation « Evaluation de l'utilité sociale »

François ROUSSEAU¹

Working paper CIRIEC N° 2007/05

¹ Chercheur associé au Centre de Recherche en Gestion de l'École polytechnique, Paris (France).

1. Note méthodologique

Cette contribution résulte d'une part, de réflexions obtenues dans la posture de recherche « d'observateur-participant » au sein du comité de pilotage de l'action expérimentale menée par l'AVISE et intitulée « Évaluation de l'utilité sociale » et d'autre part, de l'utilisation de la grille détaillée de saisie des données validée par notre groupe de travail « Évaluation de l'économie sociale et coopérative » appliquée au cas de l'expérimentation AVISE.

A la suite d'un appel diffusé dans les réseaux associatifs en décembre 2003, le projet lancé par AVISE concerne l'évaluation de l'utilité sociale de 15 structures volontaires réparties sur tout le territoire français et qui ont été sélectionnées en avril 2004 parmi 65 candidatures générées.

L'AVISE, dans le prolongement des travaux antérieurs de la DIES², et en s'appuyant sur le travail de synthèse réalisé par Jean Gadrey³, a souhaité lancer une expérimentation sur l'évaluation de l'utilité sociale en développant les objectifs suivants⁴ :

- constituer un corps de doctrine (au regard des enjeux des associations), méthodes et outils sur l'évaluation de l'utilité sociale,
- disposer de premiers résultats sur l'évaluation de l'utilité sociale,
- repérer les conditions de transférabilité des démarches, outils et méthodes.

Nous nous sommes particulièrement impliqué depuis le lancement de l'opération de deux façons différentes : dès la phase de recrutement en contribuant activement à la sélection des organisations et à celle des organismes de conseil ; ensuite par la participation aux réunions du comité de pilotage et à la rencontre de tous les acteurs lors de la réunion de lancement.

Nous proposons ici de réaliser un court travail d'analyse et de synthèse sur le déroulement de l'opération en s'appuyant essentiellement sur les monographies produites à l'issue de l'opération et prévues dans le cahier des charges des consultants-accompagnateurs, ainsi que sur les

² *Économie sociale et solidaire en région*, 35 équipes ont participé à ce programme de recherche coordonné par la DIES et la MIRE entre 2001 et 2003.

³ Gadrey J., *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire*, Rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE, 2003, version provisoire, 133 pages.

⁴ *Cadastre de l'expérimentation*, note de présentation réalisée par Hélène Duclos pour l'AVISE, 04/05/2004, 2 p.

documents produits en interne pour nos réunions de comité de pilotage. Notre but consiste à mieux identifier les enjeux soulevés par la question de l'évaluation de l'utilité sociale lorsque celle-ci est prise en charge par les acteurs eux-mêmes.

Bien qu'il faille garder en mémoire que l'expérimentation AVISE porte sur l'évaluation de l'utilité sociale⁵ produite par des organisations productives quelconques il faut noter qu'une seule entreprise parmi les douze étudiées relève du secteur marchand traditionnel.

Les monographies AVISE

Quinze structures ont fait l'objet d'un accompagnement spécifique pour expérimenter une démarche d'évaluation qui leur soit propre. Notre contribution porte sur douze dossiers ayant abouti à la production d'une monographie par les équipes de consultants. Nous y trouvons : deux sociétés anonymes, dont une qui est entièrement la propriété de plusieurs associations regroupées dans le capital, une coopérative et neuf associations déclarées.

Deux des associations ont déposé le bilan durant la période. Pour l'une identifiée sous le pseudonyme de « Med » cette situation ne permet pas de remplir correctement la grille, pour l'autre (pseudo « Bel ») seule la question 15 n'est pas renseignée.

Huit organisations ont comme activité principale le développement et l'accompagnement social, économique, d'un territoire ou d'un secteur. Quatre organisations ont le développement du travail et de l'emploi comme activité principale ; parmi celles-ci trois produisent des services à la personne, aux collectivités ou aux porteurs de projets dans le domaine des technologies d'information et de communication tout en étant dans une logique d'accompagnement et de développement.

Par ordre décroissant les champs d'activité exercés sont :

- l'insertion par le travail ou l'emploi (4),
- la culture (3), l'éducation populaire (3), les services aux entreprises (3),
- la réinsertion sociale (2), les services à domicile (2), le développement (2),
- le commerce équitable (1), le tourisme social (1).

⁵ L'opération visait également les entreprises marchandes traditionnelles.

Pour plus de précisions, nous indiquons le statut juridique des organisations, les domaines d'activités concernés, suivis du pseudo que nous leur avons attribué :

- une SA qui gère sous forme d'atelier protégé un service de télé-assistance, (Cus)
- une association qui développe un service d'information et d'orientation du public en milieu rural, (Aga)
- deux associations d'accompagnement à la création d'activités économiques et de services dans le champ de l'ESS, (Ar2 et Pom)
- une association d'aménagement et d'entretien d'espaces naturels, (Esp)
- une association de développement du tourisme en milieu urbain, (Bell)
- une SAS holding d'entreprises d'insertion, (Alt)
- une fédération d'associations éducatives, (Li8)
- une association de développement des NTIC, (Med)
- une coopérative d'activités et d'emplois, (Ope)
- une association de développement de projets culturels, (Rif)
- une régie de quartier qui entretient des logements sociaux (Oly).

Quelques remarques de forme

Pour traiter les informations issues des monographies nous avons adopté une grille utilisée par la Commission scientifique internationale sur l'économie sociale et coopérative du CIRIEC au sein de laquelle nous participons à un groupe de travail sur les méthodes et indicateurs d'évaluation des entreprises et organisations de l'économie sociale et coopérative. Dans les tableaux qui suivent⁶ nous avons simplement éliminé quelques lignes non remplies pour ne pas alourdir ce document.

Nous avons respecté l'anonymat des structures puisque leur autorisation n'a pas été sollicitée.

Enfin, certains renseignements sont invariants d'une structure à l'autre du fait de l'expérimentation et des caractéristiques communes imposées aux structures participantes : par exemple le fait que le consultant n'a pas été choisi par l'organisation, ou que le financeur d'évaluation est toujours externe (l'AVISE qui initie l'appel d'offre).

⁶ Les tableaux A et B insérés dans le corps de texte présentent presque sans retraitement la grille complétée pour les 12 structures de l'expérimentation AVISE et pour lesquelles nous avons obtenu les monographies réalisées par les équipes de consultants-accompagnateurs.

2. Le cadre de la démarche d'évaluation

A l'origine de l'initiative

Pour les douze structures, le financeur de l'évaluation (Q1) est le demandeur externe. En effet c'est l'AVISE qui a pris en charge tous les frais de l'opération en allouant également une somme d'argent forfaitaire aux structures candidates pour les dédommager des frais qu'elles engageaient pour les réunions et éditions de documents par exemple. En raison du caractère expérimental de l'opération et de l'origine du projet, la détermination du cadre d'évaluation, la participation des acteurs, la restitution des résultats et le recours à un consultant pour accompagner la démarche sont imposés par le cahier des charges.

De même, le comité de pilotage a souhaité que le cadre de l'évaluation soit produit par le binôme consultant-structure (Q3) de façon à ne pas prédéterminer de façon exagérée les résultats et pour enrichir les restitutions des travaux. Les consultants ont été sélectionnés et choisis par le comité de pilotage d'AVISE après un appel d'offre restreint. L'appariement avec les structures s'est fait à l'initiative d'AVISE en fonction principalement des contingences liées à la répartition territoriale des structures. De ce fait le choix du consultant n'a pas été effectué par les organisations participantes.

Questionnement sur l'origine de l'initiative

Comme indiqué en introduction, l'initiative de l'AVISE s'inscrit dans un processus plus large de meilleure compréhension de l'économie sociale et solidaire en France. Les études, travaux et expériences qui en résultent même sollicités par nombre d'acteurs associatifs sont principalement initiés et financés par la puissance publique. Il en ressort un biais spécifique qu'il faut interroger :

l'approche de l'évaluation de l'utilité sociale n'est-elle pas principalement prédéterminée par l'expérience acquise en matière d'évaluation des politiques publiques ?

De la participation des acteurs

Dans tous les cas, la candidature de la structure pour participer à l'expérience a été présentée (Q2) par la direction salariée et une fois sur deux elle a été soutenue par le président ou le conseil d'administration.

Soulignons également qu'une structure sur deux a obtenu la présence de ses partenaires (Q4) lors d'une réunion au moins ; mais nous relevons à partir des monographies qu'en pratique seule la régie de quartier a réussi à associer ses partenaires institutionnels et financeurs à la démarche en allant au-delà d'une simple information.

Dans ce type de démarche, la participation des acteurs à l'évaluation (Q5) est considérée comme allant de soi puisqu'ils ont répondu volontairement à l'appel à projets de l'AVISE. Toutefois il faut préciser ce qui est entendu sous les termes « les intéressés ou les acteurs ». Par exemple, *aucune organisation n'a en fait associé le bénéficiaire final (usager ou adhérent) à la démarche d'évaluation ce qui est un sujet de questionnement*. Et seule la régie de quartier (à nouveau) a fait participer ceux de ses salariés qui sont en relation avec le public⁷ à l'élaboration indirecte de critères d'évaluation lors d'une réunion de travail.

Questionnement sur l'association des parties prenantes

La Société Française d'Évaluation (SFE) considère dans sa charte sur l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics⁸ que le premier principe de référence d'une évaluation repose sur l'association des parties prenantes. Il en résulte le plus souvent la constitution d'un ou de plusieurs collectifs associés à la réalisation de l'évaluation. Ces groupes de travail forment une condition de méthode pour accréditer l'évaluation. Dans le cadre de cette expérimentation ils avaient également pour mission de co-construire la démarche avec les accompagnateurs consultants.

Dans tous les cas des groupes ont été constitués et dans huit cas sur quatorze⁹ ces groupes sont décrits comme groupes permanents. Au total, soixante-cinq personnes ont été associées de façon régulière (une centaine en comptant les personnes présentes simplement lors d'une réunion d'information). Le nombre de personnes associées varie pour chaque structure de deux à quatorze et il y a moins de cinq personnes mobilisées régulièrement en moyenne. Dans huit cas sur quatorze le collectif constitué est composé au maximum de trois participants.

L'observation plus fine montre que les catégories d'acteurs associés au sein des groupes se limitent essentiellement aux cadres salariés (13 cas sur 14) aux salariés (9 cas) et aux administrateurs (8 cas). Les partenaires ont été

⁷ Il s'agit des « correspondantes de coursive » chargées de l'entretien et de la médiation.

⁸ Adoptée par l'assemblée générale de l'association le 28 octobre 2003.

⁹ Les données sont tirées d'un tableau d'estimation de la participation construit sur l'exploitation des documents remis par les consultants : Duclos Hélène, *Bilan de l'expérimentation AVISE*, 14/11/2005, p. 45.

associés dans six cas, mais une seule fois de façon active dans l'évaluation elle-même. Les public-cibles (bénéficiaires et/ou adhérents) n'ont été associés que dans deux cas¹⁰ au cours de réunions élargies.

Ainsi la dimension collective de la construction de l'évaluation décrite en méthodologie de l'évaluation comme un impératif de *best practices* est-elle sensiblement limitée en genre et en nombre. Nous prenons ce constat comme un indicateur de la difficulté à définir quels sont les participants à associer à la démarche puis à les intégrer. De nombreuses explications factuelles peuvent être données pour justifier cette très faible association des parties prenantes. Elles renvoient aux lieux communs que nous relevons lors de nos études de terrain et qui concernent l'implication et la motivation dans l'action collective : la difficulté à intéresser les publics à des questions ardues, l'incertitude des résultats d'une large consultation, les centres d'intérêt divergents des acteurs et les motivations plus centrées sur l'action concrète, pour n'en donner que quelques exemples.

Toutefois, s'agissant d'un processus d'évaluation de l'utilité sociale de l'action, donc constitutif de la dimension essentielle du projet de l'organisation, nous comprenons cette difficulté en posant une hypothèse : *la faiblesse conceptuelle de la notion interrogée (l'utilité sociale) associée au ressenti des dirigeants sur la place grandissante de l'évaluation (comme critère de jugement sur la cohérence des acteurs et de leur projet) dans une organisation de l'économie sociale ne crée-t-elle pas une telle incertitude que même dans la situation où les candidats à l'évaluation sont volontaires, la menace soit si forte qu'il faille d'abord préciser en petit comité ce que l'on va explorer avant (éventuellement) d'être reformulé, communiqué et partagé plus largement ?*

Rendre explicite ce qui est au cœur du projet de l'organisation de l'économie sociale en vue de l'évaluer justifierait alors ces prudentes réserves et la mobilisation privilégiée des dirigeants (salariés et administrateurs principaux).

- Mais alors ! se dit-on. Pourquoi se lancer dans ce « quelque chose » ressenti comme si important mais que l'on ne connaît pas et qui semble du coup si menaçant ?

¹⁰ Le deuxième cas est celui d'une des trois monographies que nous n'avons pas encore à disposition.

De l'utilité de la démarche d'évaluation de l'utilité sociale

A partir des monographies, nous relevons trois cas où l'on peut dire que le degré d'utilisation de l'évaluation (Q7) est élevé.

Premièrement, les commentaires des cadres de la SA (qui met en place et gère un service de téléalarme) soulignent l'intérêt de la démarche pour leur structure : « Les indicateurs d'utilité sociale que nous mettons en place vont rejoindre les indicateurs de performance de l'entreprise au même titre que les indicateurs qualité de notre système ISO ou nos indicateurs de résultats, non par engagement moral mais parce que cette étude nous a permis de comprendre qu'ils sont constitutifs de notre dynamique de croissance¹¹ ».

Dans le deuxième cas, celui d'une association de développement du tourisme en milieu urbain, le rapport du consultant indique que malgré le dépôt de bilan de l'association durant l'expérience, la dimension stratégique du travail réalisé sur l'évaluation de l'US devrait permettre de redémarrer un nouveau projet à l'issue de la période d'observation et de redressement : « ...Néanmoins, et les propos de l'association en attestent, ce travail sur le sens et sur l'utilité sociale de l'association a servi de base de référence aux réflexions préalables au nouveau projet¹² ».

Dans le troisième cas, une régie de quartier, l'auteur du rapport indique parmi d'autres commentaires sur les résultats et effets de la démarche que « les résultats vont pouvoir être utilisés d'une part en interne dans une démarche de progrès sur le service et d'autre part en externe entre les partenaires pour élargir la mission de la régie dans le cadre des conventions qui la lient avec la ville de XY¹³ ».

Ces citations montrent que les arguments évoqués pour souligner l'utilité de la démarche d'évaluation appartiennent clairement à la catégorie des arguments stratégiques :

- enrichissement du tableau de bord de la conduite de l'organisation pour entretenir la dynamique de croissance, dans le premier cas,
- base de référence pour construire un projet alternatif à une situation de menace mortelle pour l'organisation dans le second,
- amélioration du processus de production et élargissement de la gamme de services dans le troisième.

¹¹ Monographie Cus, page 21.

¹² Monographie Bell, page 16.

¹³ Monographie Oly, page 10.

Il en ressort que la question de *la mesure d'impact des activités produites par les organisations, pourtant directement contenue dans l'intitulé de l'expérimentation « d'évaluation de l'utilité sociale », n'est tout simplement pas relevée.*

Dès lors on est en droit de poser une autre hypothèse : *du point de vue des acteurs internes à l'organisation, la démarche d'évaluation de l'utilité sociale ne vise-t-elle pas prioritairement (et peut-être seulement) à renforcer le pilotage stratégique de l'organisation grâce aux apprentissages réalisés ?*

Questionnement sur les objectifs de l'expérimentation

Ces écarts entre commande et déroulement incitent à rechercher des explications. C'est en observant le degré de réalisation de l'expérience, les apports réalisés et les attentes exprimées que nous allons tenter de répondre à ce questionnement.

Au terme de la démarche telle que validée par le comité de pilotage le 23 novembre 2005, l'état de réalisation est le suivant :

État d'aboutissement de la démarche

Critères et indicateurs de l'utilité sociale	Construction d'outils de collecte	Expérimentation des indicateurs - grille synthèse	Expérimentation d'outils de collecte
6	2	4	3



Le chiffre indique le nombre de structures participantes (parmi les quinze sélectionnées) qui ont franchi l'étape mentionnée.

Le constat ici est qu'aucune structure n'a pu être accompagnée jusqu'au stade qui aurait permis d'exploiter les résultats de l'évaluation. Les contraintes en matière d'allocations de ressource limitaient l'accompagnement à environ dix journées de consultant par structure et il semble que cette limite ouvrait un piège apparent dans lequel sont tombées nombre d'équipes : au lieu de le parer en proposant une démarche qui respecte *stricto sensu* le couple allocation de moyens / obtention de résultats, ce qui aurait conduit à définir un cadre méthodologique resserré, les binômes organisations volontaires et consultant-accompagnateurs ont

tous privilégié le respect d'un processus d'apprentissage dont le terme n'était pas arrêté précisément et donc non vécu comme une obligation. De plus, ce qui se traduit au final par du manque de temps pour expérimenter les outils créés se double parfois de productions d'outils très lourds à mettre en œuvre.

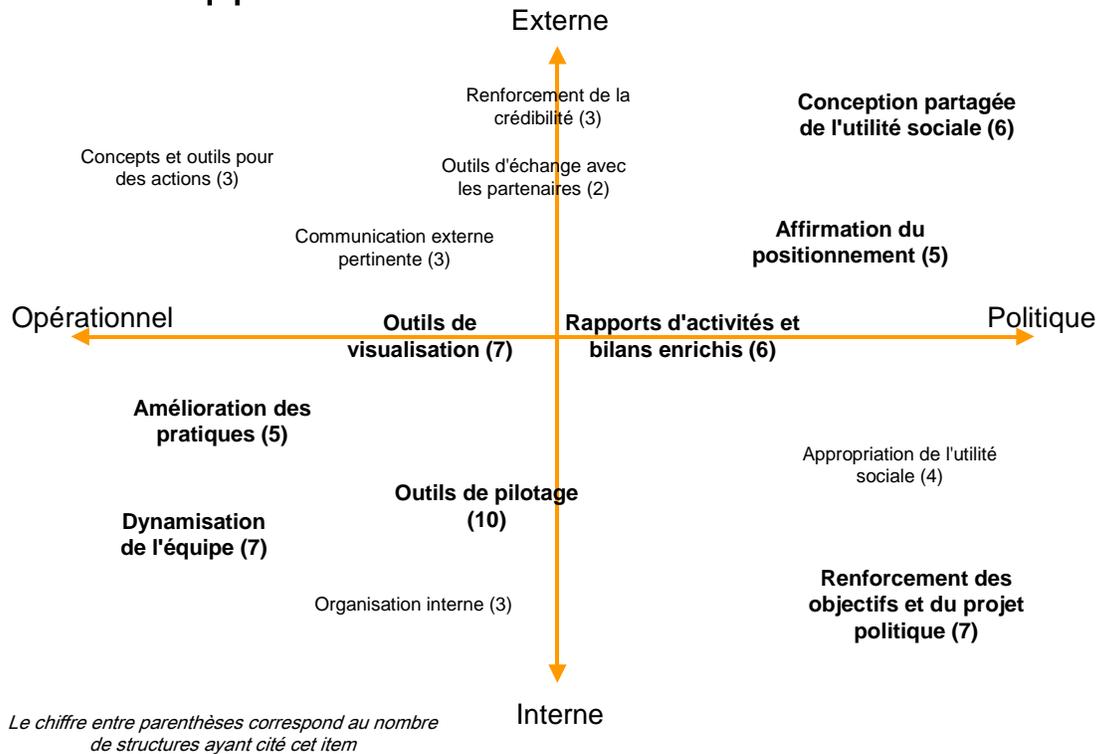
L'absence de résultats obtenus selon un processus maîtrisé et observable qui aurait considérablement enrichi la réflexion ne doit pas aboutir à minimiser les avancées dont nous pouvons témoigner : les comptes-rendus des démarches soulignent la mise en œuvre d'un processus d'apprentissage important tout au long de l'expérimentation. Du coup, si l'état d'avancement n'a permis qu'à trois structures sur quinze¹⁴ d'expérimenter les outils créés, il ressort de nombreux apports cités par les structures. Ils sont présentés de façon empirique ci-dessous¹⁵ selon deux axes croisés perpendiculairement qui forment quatre catégories.

Un axe interne / externe propose de distinguer, parmi les apports et les attentes cités par les acteurs de l'expérimentation, ce qui concerne l'organisation (interne) et son environnement (externe). Le deuxième axe distingue ce qui relève de l'opérationnel et du politique dans la conduite de l'organisation ou du service évalué. Pour notre part, nous nous attacherons plus aux items proposés qu'au classement.

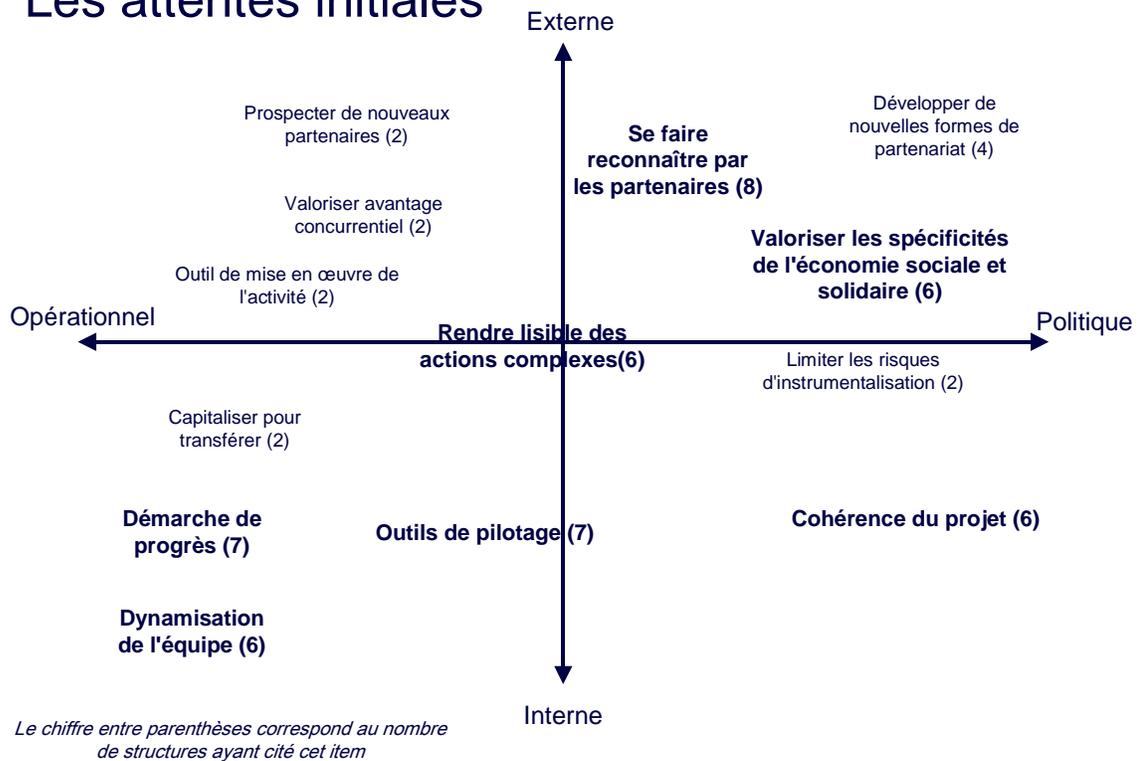
¹⁴ Nos réflexions portent ici sur la totalité des structures s'étant engagées dans le processus et non sur les seules douze monographies utilisées pour remplir la grille détaillée de saisie des données.

¹⁵ Duclos Hélène, *Évaluation de l'utilité sociale, premiers enseignements d'une démarche d'expérimentation*, novembre 2005, document de travail, pp. 28-29.

Les apports



Les attentes initiales



Source : Hélène Duclos, Comité de pilotage AVISE du 23 novembre 2005.

La variété des registres d'apprentissages constatés souligne que l'évaluation n'a pas porté que sur l'utilité sociale des organisations et de leurs activités, loin s'en faut. Confrontés aux attentes exprimées dans les dossiers de candidature ces items se superposent assez bien ainsi que le nombre de fois où ils sont cités. Cette adéquation entre les attentes des participants posés avant le démarrage de l'initiative et les apports constatés du point de vue des participants suffit-elle à justifier les résultats du point de vue du commanditaire AVISE ? Ne devrions-nous pas, en toute logique, considérer comme des résultats (même partiels) les apports cités par les participants et les confronter avec leurs objectifs initiaux que nous rappelons : constituer un corps de doctrine (au regard des enjeux des associations) sur l'évaluation de l'utilité sociale ; disposer de premiers résultats sur l'évaluation de l'utilité sociale ; repérer les conditions de transférabilité des démarches, méthodes et outils ainsi produits.

Malgré un processus de sélection des structures dans lequel les deux premiers critères que nous avons observés étaient : le degré de motivation des candidats et l'expérience acquise de l'évaluation, les trois schémas qui précèdent montrent à la fois un faible degré de réalisation et une dispersion importante autour des objectifs initiaux. *Ces écarts vis-à-vis de la commande initiale, devraient être analysés sous deux plans au moins : celui relatif à l'objet de l'évaluation c'est-à-dire à l'utilité sociale, et celui qui concerne en propre la démarche d'évaluation.*

Nous observons également que les apports réalisés sont d'ordre assez général : à l'exception de l'item « renforcement de la crédibilité » qui pourrait être compris comme un critère d'impact identifiable par les organismes extérieurs, tous les autres apports relevés par le chef de projet relèvent du management stratégique¹⁶ et opérationnel de l'organisation. Le lecteur de ces graphes pourrait être tenté de dire que l'item « conception partagée de l'utilité sociale » constitue également un critère d'impact, mais la faible mobilisation des acteurs soulignée plus haut implique que cet apport ne peut se comprendre que d'une façon interne au sein d'un petit comité composé essentiellement de dirigeants.

Il apparaît des dissonances importantes entre les objectifs de l'expérimentation AVISE, établis à la suite des travaux de la DIES et les objectifs réellement poursuivis par les organisations. En effet, la démarche AVISE porte clairement sur l'étude des conditions dans lesquelles une

¹⁶ « Le management stratégique inclut le diagnostic, les choix et le déploiement stratégiques » in Stratégique, Pearson Education, Paris 2005, p. 17. Le terme stratégique nous semble plus approprié que celui de politique retenu par Hélène Duclos à l'extrémité droite de son axe horizontal.

nouvelle convention sociale et politique, celle de « l'utilité sociale », pourrait être élaborée puis servir de grille de référence pour mieux qualifier les acteurs du champ et mieux quantifier les résultats qu'ils obtiennent. Mais les objectifs des dirigeants des organisations qui se sont investis dans cette démarche sont beaucoup plus concrets et moins conceptuels. Ils ne visent pas l'élaboration de nouvelles normes générales et s'inscrivent dans une démarche de progrès qui pourrait améliorer la qualité du pilotage et les performances socioéconomiques de la structure.

Ces remarques tendent à requalifier l'expérience d'évaluation de l'utilité sociale en une action de soutien et d'accompagnement des dirigeants (bénévoles et salariés) dans la conduite de leurs affaires. D'ailleurs, l'un des comptes rendus qui témoigne d'une démarche assez avancée par rapport aux autres indique comment la question de l'utilité sociale est insérée et peut-être absorbée dans un questionnaire d'un autre type : « [...] les participants ont décidé que la priorité devait être donnée à une clarification collective des objectifs du dispositif « correspondantes de cursives », objectifs au regard desquels l'évaluation devait être envisagée. Le principe était de ne pas se limiter aux objectifs d'utilité sociale, mais bien à l'ensemble des objectifs du dispositif. En revanche concernant la définition de critères et d'indicateurs, l'expérience du président et de la régie permettait de privilégier un travail interne¹⁷ ». Cette citation d'un des consultants confirme notre hypothèse en y ajoutant ce qu'au détour de la lecture nous ne manquons pas de noter : travailler sur l'ensemble des objectifs du dispositif « correspondantes de cursives » était moins limitatif que travailler sur les objectifs d'utilité sociale. Ce qui sous-tend que ces derniers étaient inclus au sein des objectifs du dispositif. Étaient-ils explicites pour autant ? Nullement.

¹⁷ Monographie Oly, pages 6 et 7.

I – CADRE DE LA DÉMARCHE	TOT	Cus	Aga	Ar2	Esp	Bell	Alt	Li8	Med	Ope	Rif	Oly	Pom
1. Financeur													
Le demandeur d'évaluation (externe)	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Demandeur													
Le conseil d'administration	6	0		1	1	1		1				1	1
La direction générale	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3. Détermination du cadre d'évaluation													
Auto-déterminé (par l'évalué)	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4. Exécution de l'évaluation													
Bailleur de fonds	1											1	
Institution publique (autre que bailleur de fonds)	1											1	
Expert conseil (consultant) imposé	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Directeurs (cadres, managers)	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Administrateurs (élus)	6		1	1	1	1		1				1	
Employés	9		1	1	1	1	1	1			1	1	1
5. Participation des acteurs													
Oui*	11	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1
6. Restitution des résultats													
Le demandeur d'évaluation	11	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1
L'évalué	11	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1
7. Degré d'utilisation des résultats													
Élevé*	3	1				1						1	
Ne sait pas	8		1	1	1		1	1		1	1		1

II – MÉTHODOLOGIE	TOT	Cus	Aga	Ar2	Esp	Bel	Alt	Li8	Méd	Ope	Réf	Oly	Pom
8. Niveaux de l'évaluation													
Un programme ou unité fonctionnelle	6		1	1				1		1		1	1
Tout l'organisme	5	1			1	1	1				1		
9. Finalité de l'évaluation													
Formative* (expérimentale)	11	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1
10. Objet de l'évaluation													
Statistiques	0												
Analyse stratégique	3	1			1	1							
Analyse de l'activité	8	1	1	1	1		1	1				1	1
Analyse de la productivité	3	1	1				1						
Analyse des effets	10	1		1	1	1	1	1		1	1	1	1
Analyse du rendement	1	1											
Analyse de l'implantation	1				1								
11. Outils d'évaluation													
Étude documentaire	4				1	1		1			1		
Observation participante	10	1	1	1	1	1		1		1	1	1	1
Entrevues	3			1	1	1							
Groupes de discussion	8	1	1		1			1		1	1	1	1
Questionnaire	9	1	1		1	1		1		1	1	1	1
Ne sait pas	1							1					
12-a.b. Types d'indicateurs													
Quantitatifs et qualitatifs*	10	1	1	1	1	1		1		1	1	1	1
Relatifs au secteur d'activité	6	1	1		1	1					1		1
Relatifs à l'économie sociale et coopérative les deux	0												
	4			1				1		1		1	
13. Critères d'évaluation													
Normés	1				1								
Non normés	9	1	1	1		1		1		1	1	1	1
Ne sait pas	1							1					
14. Méthodologie													
Explicite (cadre et méthode définis clairement)	11	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1
Implicite (cadre et méthode peuvent être déduits)	0												
Absence d'information (aucune information sur le cadre ou la méthode)	0												
15. Domaines couverts													
Économique	5	1	1		?			1		1		1	
Social	9	1	1		1	1		1		1	1	1	1
Environnemental*	7	1	1		1	1		1		1			1
Autre	0												
15.b Poids relatif des indicateurs utilisés													
Économique	20%	40	20	10		10		33		30	20	20	
Sociaux	55%	50	70	70		40		33		35	40	80	80
Environnementaux*	25%	10	10	20		50		34		35	40		20
Nombre d'indicateurs*	NS	25	21	35	NC	14	NC	120	NC	29	90	13	19
16. Temporalité													
Intemporel*	11	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1
17. Autres remarques													

3. La méthodologie

Évaluer l'entreprise en tout ou partie ?

D'emblée, lors de la réponse à l'appel à candidatures le dossier à présenter demandait aux structures de se positionner sur la mise en place d'une démarche d'évaluation de l'utilité sociale au niveau de la structure toute entière ou au niveau d'une unité ou d'un service (Q8). Le ratio presque équilibré ici (55/45) entre ces deux objectifs n'est donc pas significatif d'autre chose que de la stratégie de sélection du comité de pilotage. Les structures n'ayant pas été amené à justifier leur choix, nous n'avons pas d'information intéressante sur ce point qui pourrait faire pourtant l'objet d'un questionnement plus approfondi : *comment et pourquoi choisit-on d'évaluer la structure toute entière ou seulement une partie ?*

Une seule structure a changé d'avis au début de l'expérimentation en choisissant de se concentrer sur un service et non sur la totalité de ses activités, en raison de la difficulté d'engager des moyens appropriés à un objectif plus global. Cette explication est très plausible mais suppose l'existence d'une alternative comprise au niveau de l'organisation dans le cas d'évaluations construites par les agents eux-mêmes.

Dans l'hypothèse d'une évaluation portant sur une partie seulement de l'organisation, la validité des résultats opposable à des tiers devient problématique. En effet, si nous faisons l'hypothèse théorique d'une évaluation de l'utilité sociale conduite sur un segment de l'organisation, nous pourrions obtenir dans la même entité un domaine dont l'utilité sociale serait avérée et tous les autres domaines d'activités qui ne procureraient aucune utilité sociale voire fourniraient de la désutilité sociale. Comment dès lors apprécier ce qui justifierait l'octroi de soutiens ou d'avantages et avec quelles contreparties ? Il en va de même au plan de la cohésion interne de l'organisation autour de son projet. Ces questions ne sont pas insolubles évidemment, mais elles justifient d'être prises en compte par toutes les parties prenantes de l'organisation considérée et même par celles qui ne seraient pas concernées directement par le segment évalué.

Quels changements de comportements ou de pratiques ?

L'origine de l'initiative, l'aspect expérimental de la démarche et les objectifs affichés par l'AVISE d'une part, les attentes exprimées par les structures participantes et le développement d'une logique

d'accompagnement d'autre part, conduisent naturellement à ce que la construction d'une démarche, d'outils et de méthode d'évaluation de l'US ait une forte dimension formative (Q9). Les monographies mentionnent toutes l'intérêt collectif de cette démarche, son rôle de révélateur et la mise en perspective des progrès que la prise de conscience révèle. Le schéma présenté supra qui résume les principaux apports permet de rendre explicite le rôle formateur de la démarche.

Au plan gestionnaire il faudrait toutefois, pour parler d'apprentissage organisationnel, relever dans les pratiques des agents ce qui a été modifié par la démarche d'évaluation. En l'état, l'absence d'utilisation des outils méthodologiques élaborés durant cette expérimentation rend malheureusement impossible l'approfondissement d'une question essentielle.

Peut-on mesurer sans chiffrer ?

Il est assez remarquable qu'aucune démarche ne soit assise sur un socle de connaissances de type statistiques (Q10). Cette absence n'indique pas que les participants ne tiennent pas compte de ce type d'informations, ou qu'ils les méconnaissent ; mais elle conduit à s'interroger sur la possibilité de mesurer son utilité sociale sans référer cette notion (bien floue, sauf pour le fisc français !¹⁸) à un champ de données quantitatives qui l'englobe, ou à des références (mêmes si elles sont à construire par le collectif concerné).

Par ailleurs il nous semble logique que ce soit l'analyse des effets (dix cas sur douze) qui ait été privilégiée au départ de l'expérimentation. Ces effets auraient rendus indispensables d'élaborer des critères qualitatifs. Mais en pratique ces effets n'ont pas pu être identifiés puisque l'évaluation n'est jamais conduite à son terme. De même, le fait que huit réponses indiquent que l'objet de l'évaluation porte sur l'analyse de l'activité renvoie probablement à la posture gestionnaire des dirigeants en offrant plus d'aspects concrets sur lesquels bâtir une démarche d'amélioration des services rendus.

¹⁸ Nous rappelons qu'à notre connaissance la seule définition réglementaire de l'utilité sociale est celle édictée par l'administration fiscale depuis 1977 et réaffirmée dans la circulaire 4-H-5 du 15 septembre 1998 qui précise au point 22 : « Est d'utilité sociale l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante ». Lorsque les termes d'utilité sociale sont utilisés dans divers textes législatifs les précisions qui accompagnent cette notion renvoient en pratique à laisser à l'administration le soin de décider ce qui est ou pas d'utilité sociale.

Tous les indicateurs relevés dans les monographies sont qualitatifs et quantitatifs. Leur précision est très variable d'une monographie à l'autre (Q12). La majorité (6/10) abordent exclusivement les champs d'activités et dans quatre cas ces indicateurs relèvent à la fois du secteur d'activités et de l'économie sociale. Les critères sont définis (Q13) non par rapport à des normes mais par rapport à des objectifs, qui ont été quelquefois hiérarchisés, lors des séances de travail. Une seule monographie, celle d'une association d'aménagement d'espaces naturels, aboutit à une définition de l'utilité sociale d'un chantier. Cette définition est normée et pondérée entre trois dimensions explicites (écologique, sociale et économique, et participative) ce qui permet de l'utiliser de la même façon sur différents sites, de comparer entre eux les chantiers pour ensuite établir une cartographie des performances relatives de chaque chantier en matière de production d'utilité sociale.

Le risque de figer la démarche

De la lecture des monographies je retiens que neuf démarches sur douze passent par la réalisation d'un questionnaire pour l'administration de la preuve (Q11). De là à penser qu'un fossé s'établisse rapidement entre d'une part, la démarche initiale de construction de la méthode d'évaluation qui repose sur une forte mobilisation créative de savoirs et d'autre part, l'administration de la preuve par un référentiel rendu figé par la complexité de son élaboration et la difficulté à le remettre en cause, il y a un pas facile à franchir et qui devrait stimuler la réflexion du chercheur et du praticien.

Précisons pour compléter le propos précédent que dans le cas de l'association d'aménagement d'espaces naturels, les auteurs entrevoient précisément que le *scoring* auquel ils aboutissent forme un indicateur de progrès pour mesurer, dans le temps, l'évolution de la performance de chaque chantier. Nous indiquons pour cet éventuel débat, que bien que les critères et normes produits soient élaborés par une partie des acteurs internes de l'organisation, les méthodes proposées n'ont pas explicitement visé à élaborer les modalités de révision des objectifs, critères et indicateurs. En rendant difficile la critique et la révision des valeurs recherchées le risque de dépendance des utilisateurs de cet outil sera donc important. Dans tous les autres cas, la recherche de généralisation de l'utilisation des outils construits lors de la démarche est peu évoquée. Ce qui n'implique pas que les participants n'y ont pas pensé, mais indique plutôt que cette réflexion n'était pas intégrée au départ et que l'avancement était insuffisant pour s'engager dans cette voie.

Des méthodes importées ?

Dans le cas de cette expérimentation, les méthodologies de l'évaluation de l'utilité sociale sont explicitement formulées (Q14). Et c'est heureux puisque c'était l'un des premiers objectifs de l'opération ! Bien qu'il soit peut-être possible qu'une équipe se lance dans un travail d'élaboration d'une méthode implicite, cette hypothèse n'a visiblement jamais été effleurée. Il faut noter l'apport des consultants sur cet aspect. L'attente des participants est formulée comme une demande de boîte à outils de l'évaluation ce qui offre un cadre qui légitime la fonction d'accompagnement des consultants. Il en résulte logiquement que l'accompagnateur a mis en œuvre ses propres outils et méthodes.

Cette importation est à rapprocher de l'observation suivante dans un lien de cause à effet : les outils de collecte des données pèsent lourdement sur les pratiques quotidiennes. Il s'agit toujours de remplir des grilles ou des tableaux, de renseigner des questionnaires, voire de formaliser des entretiens avec des personnes ciblées. L'attente de solutions concrètes sur un sujet doublement difficile (celui de l'évaluation et celui de l'utilité sociale) est anxiogène et conduit également à multiplier les outils et procédures sans forcément mesurer la capacité des pratiquants à les utiliser. Toutes les démarches mise en œuvre lors de l'expérimentation conduisent à un ensemble de questionnements ordonnés, souvent avec rigueur, dans le sens allant du général au particulier comme dans le cas par exemple de la réalisation d'un arbre d'objectifs. On comprend que ces démarches visent à rendre compte de grandeurs à partir d'une analyse fouillée de la production des services et du sens de cette production au regard de l'utilité sociale. Mais ce travail d'introspection conduit avec des outils importés lourds et complexes amène à les laisser tomber dès que le consultant est parti avec son expertise. Malgré des apprentissages qui auront bien eu lieu sur la méthode d'évaluation ou le projet de l'organisation, le transfert d'ingénierie risque fort de ne pas être réalisé malgré la demande initiale.

Nous posons la question de l'opportunité d'un tour de table à organiser avec les accompagnateurs et les structures ayant participé à l'opération pour tirer avec les acteurs principaux des enseignements sur les résultats de l'expérience 18 mois après son achèvement.

Peut-on évaluer ce que l'on n'a pas défini ?

Un point très étonnant est qu'en dehors d'un cas, aucune monographie ne propose une définition de l'utilité sociale. Pour nous ceci

reste un mystère : on peut donc évaluer quelque chose que l'on n'a pas défini ! Pensons par exemple à la menace, ou la peur. Dans ce cas il s'agit au plan individuel de réunir un faisceau d'indices qui alimentent l'importance d'un sentiment. Mais dans un cadre collectif on évalue un risque, par exemple, en l'ayant identifié au préalable et au moins objectivé. Et alors, quid des grilles produites ? Elles sont toutes multicritères, quelquefois très complexes et très élaborées ; du coup on imagine mal qu'elles soient utilisables avec une économie raisonnable de moyens pour rendre compte de cette notion, l'utilité sociale. D'autant plus qu'elles ne sont pas construites autour de principes qui permettraient de déduire une définition, même située, de l'utilité sociale.

A la seule définition réglementaire (et donc opposable aux autres définitions) de l'utilité sociale qui est celle de l'administration fiscale, l'enjeu posé aux acteurs de l'économie sociale n'est-il pas de faire valoir une définition mieux appropriée qui fasse référence et pourquoi pas aboutisse à une convention bien établie ?

Une forêt d'indicateurs pour éviter l'arbre ?

Les indicateurs que nous avons identifiés comme environnementaux traitent principalement de la notion de territoire (Q15). Assez logiquement les indicateurs sociaux dominent et dans un cas sur deux les trois catégories d'indicateurs (économiques, sociaux et environnementaux) sont utilisées dans l'évaluation. De plus, comme neuf structures ont élaboré des listes d'indicateurs précis, nous avons ajouté dans le tableau une rubrique qui indique le nombre total d'indicateurs retenus pour l'évaluation. Cette donnée pourrait servir de point d'appui pour discuter de la recevabilité des démarches et méthodes d'évaluation engagées. Cinq structures sur neuf ont établi moins de vingt-cinq indicateurs. Et la fourchette du nombre d'indicateurs varie de treize à cent vingt ! Cette inflation ne fait-elle que souligner l'inachèvement de l'expérience ? La réponse est probablement affirmative pour une part. Mais associée aux autres questionnements qui naissent au fil de ce texte, il convient peut-être de s'interroger autrement : *l'expérience inaboutie ne recèle-t-elle pas une démarche d'évitement de la question posée initialement, l'évaluation de l'utilité sociale, considérée alors par les participants de terrain comme non pertinente, ou, pour jouer un peu avec les mots, comme impertinente ?*

Pour les autres données mobilisées dans le cadre de l'évaluation de l'utilité sociale, notons que toutes les monographies s'appuient sur un

historique bref de l'organisation et que les données quantitatives présentées concernent les années 2003 et 2004 (Q16).

4. Une expérimentation située à partir de l'évaluation des politiques publiques

Tout d'abord cette expérimentation de l'AVISE est objectivement située : c'est une suite aux initiatives de la Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES) et de son programme d'études régionales ainsi qu'au rapport de synthèse réalisé par Jean Gadrey. C'est également la DIES qui réalise un guide de l'évaluation¹⁹ en 2002 pour la mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs qui se sont développées entre l'État et les associations. La circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative à ces conventions de financement indiquait : « En complément des dispositions prévues par les lois et règlements applicables en matière de contrôle, une politique d'évaluation et de suivi des actions financées par l'État doit être mise en œuvre [...] celles-ci seront inscrites dans la convention elle-même. » Précisons que le premier des cinq principes listés dans le guide de l'évaluation pour justifier la nécessité d'une évaluation mentionne que « les actions menées sont destinées à satisfaire des besoins prioritaires, d'intérêt général ou d'utilité sociale.²⁰ »

Quelques mois plus tôt était promulguée la loi du 12 avril 2000²¹. Son chapitre III traite des dispositions relatives à la transparence financière, et son article 10 rend obligatoire la conclusion d'une convention avec l'organisme de droit privé qui bénéficie d'une subvention d'une autorité administrative, dès lors que cette subvention dépasse le seuil fixé actuellement à 23.000 € par décret²². Cette convention doit définir l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention sollicitée. Cet article précise également que : « Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte-rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la convention. »

L'évaluation entre ainsi progressivement dans des textes génériques d'origine législative ou réglementaire ce qui confirme une lente évolution qui s'est produite durant les années 80 et qui tend à assortir le régime juridique de la subvention de contreparties de plus en plus précises. Cette

¹⁹ Guide de l'évaluation, DIES, 28 juin 2002, 22 pages.

²⁰ Ibid., point 1-1 page 5.

²¹ Loi 2000-321 du 12 avril 2000 publiée au J.O. du 13 avril 2000 relative au droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

²² Décret 2001-495 du 6 juin 2001.

inflation pose d'ailleurs un problème de droit délicat²³ puisque le régime de la subvention (qui n'est défini que par la jurisprudence) mentionne que la somme d'argent versée par la collectivité ne doit pas avoir de contrepartie pour être considérée comme une subvention²⁴.

Une deuxième remarque est d'observer qu'il s'agit principalement des rapports entre associations et pouvoirs publics dont il est question lorsque est abordée la question de l'évaluation.

Une troisième remarque est que cet environnement légal, réglementaire et même jurisprudentiel suit une tendance constante qui tend à ne plus différencier la catégorie association et à la considérer comme un simple agent socioéconomique parmi les autres.²⁵

Quatrièmement nous voulons souligner la différence entre : d'une part, la volonté exprimée par la puissance publique d'évaluer les activités associatives selon une logique d'évaluation des politiques publiques, et d'autre part, la démarche de co-construction d'une méthodologie à partir des acteurs locaux que l'expérimentation AVISE souhaite soutenir. Le positionnement de l'AVISE, joue et jouera un rôle clé pour articuler (ou pas) ces deux mouvements.

Dans le même temps nous avons constaté que les associations sollicitées par l'appel à projet initial étaient assez enthousiastes à l'idée de parcourir un bout de chemin sur ce questionnement. Mais lequel des deux termes a accroché le plus ? L'évaluation ou l'utilité sociale ? Ou plutôt les candidats ont-ils perçu chacun des deux termes ou l'expression entière ?

Les attentes et les apports listés supra font penser à la nécessité ressentie par les dirigeants de mieux rendre compte de leur projet. Mais distinguer entre ce qui relève de l'injonction liée au développement de nouvelles règles du jeu et ce qui relève de l'appétit stratégique des dirigeants à mieux maîtriser le destin collectif de leur entreprise reste à déterminer.

²³ Rousseau François, *Le gestionnaire associatif et l'acheteur public*, support de cours, IAE, Paris, 2006.

²⁴ Instruction du 28 août 2001 prise pour l'application du code des marchés publics (décret n° 2001-210 du 7 mars 2001), Titre I, Champ d'application et principes fondamentaux, article premier, « Associations et marchés publics ».

²⁵ Rousseau François, *Le gestionnaire associatif et l'acheteur public*, *Op. Cit.*

Ce « mieux rendre compte » est essentiellement d'ordre qualitatif ce qui est probablement lié à une volonté de faire contrepoids aux autres outils classiques de mesure qui sont quantitatifs et considérés à la fois comme envahissants et comme de piètres descripteurs du projet associatif.

Mais ce « mieux rendre compte » qui est restitué par l'expérimentation semble ne pas répondre à la question initiale de l'évaluation de l'utilité sociale, tout en faisant visiblement progresser les dirigeants dans la conduite de leur projet. Il serait donc intéressant d'ajouter à la démarche d'évaluation selon les politiques publiques et à la démarche co-construite avec les acteurs, une action de soutien à une démarche entièrement construite par les organismes et ce indépendamment du puissant effet de prisme qu'exerce l'autorité publique sur cette question.

Cette évolution en matière de relations contractuelles entre les associations et les pouvoirs publics pourrait être un objectif d'une prochaine opération de l'AVISE. En effet, nous risquons l'idée que la maturité de la demande d'évaluation est beaucoup plus forte côté pouvoirs publics que côté associatif. L'incomplétude de la démarche AVISE est assez pénalisante parce qu'elle ne permet pas de mettre en évidence des pistes méthodologiques spécifiquement construites par les acteurs et qui pourraient, à terme, établir une référence crédible et peut-être même légitime pour rééquilibrer un peu les relations vers plus de partenariat.

5. Conclusion

Une expérimentation située à partir des problématiques d'évaluation et donc de justification des politiques publiques pèse grandement dans le jeu des participants et génère des stratégies d'évitement et d'opportunité mêlées qui permettent de répondre sur la forme de façon conforme (la production d'une monographie) et sur le fond d'instrumentaliser la démarche en fonction des attentes internes de l'organisation. Non seulement les outils mais la finalité de la démarche d'évaluation sont modifiés et réadaptés à des besoins stratégiques localement situés, identifiés et délimités par les seuls dirigeants.

Avant d'interroger la notion d'utilité sociale, c'est la notion d'évaluation qui est approfondie par les organismes participants à cette expérimentation. Cet ordonnancement crée un biais malgré une présélection des organisations candidates qui reposait sur leur expérience antérieure de l'évaluation. Nous y voyons deux raisons principales et non exclusives :

- a) Les agents concernés ont pleinement conscience de la place croissante qu'occupe l'évaluation comme critère de jugement essentiel pour l'obtention de ressources publiques (incluant la reconnaissance et les moyens économiques). Cette évolution traduit la transformation progressive des règles du jeu entre les pouvoirs publics et les associations. L'inflation réglementaire introduit de nouveaux critères plus qualitatifs. D'où la nécessité d'acquérir en ce domaine un argumentaire, des outils et méthodes nouveaux comme autant de compétences permettant de s'adapter à un environnement qui s'est profondément transformé.
- b) Le développement des organisations concernées met en cause le projet initial et invite les dirigeants à veiller à une meilleure organisation interne selon une démarche constante de recherche d'un compromis acceptable entre rationalisation des ressources et prééminence du projet social. Les outils principalement qualitatifs qui accompagnent toute démarche d'évaluation viennent ici enrichir l'outillage gestionnaire traditionnel qui est principalement de nature quantitative. L'évaluation relève alors d'une ingénierie complexe qui rend indispensable des apprentissages nouveaux et ceux-ci pourront utilement être diffusés au sein de l'identité de l'organisation.

Dans les deux cas il s'agit d'une stratégie adaptative que l'opportunité de l'expérimentation AVISE a rendu possible.

C'est l'évaluation du projet qui apparaît ainsi prioritaire pour les dirigeants. Mais du côté des pouvoirs publics c'est autour de la diffusion de l'idée que l'évaluation des politiques publiques rend indispensable l'évaluation des partenaires de la puissance publique, qu'une contribution des agents (principalement associatifs) est sollicitée. Cette perspective est menaçante et incite les dirigeants à une réflexion approfondie sur leur projet et sur son processus de production pour regagner des marges de liberté. C'est l'axe de progrès constatable et qu'il nous semble essentiel de soutenir.

Deuxièmement la notion d'utilité sociale est restée dans un flou conceptuel très fort puisqu'elle n'a été définie par les agents que dans un cas. De plus, délibérément, elle ne l'a pas été non plus par les organisateurs de l'expérimentation dans le but de favoriser une prise en charge plus autonome par les acteurs en ne pesant pas sur les organisations. Travailler sur l'utilité sociale de l'organisation apparaît alors comme un vecteur qui donne du sens et du contenu à l'évaluation. Peut-être qu'au terme de l'action d'évaluation, des définitions locales de l'utilité sociale auraient pu être produites. Dans ce cas il aurait fallu que ce résultat soit un objectif

explicite de l'expérimentation²⁶ tiré par exemple de la définition que Jean Gadrey a mise en débat au terme de son travail de synthèse.

L'utilité sociale renvoie certainement aux finalités du projet de l'organisation mais les seuls dirigeants qui s'expriment sur le sujet disent qu'elle semble y être incluse. Pourtant l'utilité sociale d'une organisation conduit nécessairement à questionner l'impact social ou sociétal des activités produites. L'utilité sociale englobe et dépasse forcément le projet de l'organisation dont une partie repose sur des échanges directement observables entre les acteurs directs du projet. L'utilité sociale s'intéresse surtout au terrain sur lequel l'impact des activités produites rencontre l'intérêt général de la puissance publique. A cette confusion non levée par les monographies s'ajoute que chacun pressent que l'évaluation, ses règles et méthodes, ses normes implicites ou explicites ne sont pas neutres et qu'elles portent les intentions de ceux qui les promeuvent. Au final il en résulte une forte asymétrie sur les attentes et comportement des parties : à la fois au sein de l'organisation et avec les pouvoirs publics.

La difficulté d'associer les parties prenantes à la démarche d'évaluation pourrait ainsi être liée à la faiblesse conceptuelle de la notion d'utilité sociale interrogée. Ce qui crée une incertitude menaçante doublée de celle déjà présente dans la notion d'évaluation. Dès lors l'utilité de la démarche d'évaluation de l'utilité sociale s'orienterait vers le pilotage stratégique de l'organisation, univers mieux connu des dirigeants. Ce qui tend à requalifier l'expérience d'évaluation de l'utilité sociale en une action de soutien et d'accompagnement des dirigeants (bénévoles et salariés) dans la conduite de leurs affaires.

Dans ce contexte, l'émergence d'une nouvelle convention « l'utilité sociale » dont une nouvelle définition serait rendue légitime par l'action volontaire des entreprises et associations du secteur de l'économie sociale tout en satisfaisant aux préoccupations de la puissance publique alors qu'elle est confrontée elle-même à l'évaluation de ses politiques publiques en direction des associations semble peu réaliste pour l'instant. L'inégalité de la maturité de chaque catégorie d'acteurs est trop importante et nous sommes dans une période de foisonnement qui est pourtant cruciale pour les agents concernés. Les attentes de l'État sont explicites au sens de la

²⁶ Est d'utilité sociale l'activité d'une OES qui a pour résultat constatable et, en général, pour objectif explicite, au-delà d'autres objectifs éventuels de production de biens et de services destinés à des usagers individuels, de contribuer à la cohésion sociale (notamment par la réduction des inégalités), à la solidarité (nationale, internationale, ou locale : le lien social de proximité) et à la sociabilité, et à l'amélioration des conditions collectives du développement humain durable (dont font partie l'éducation, la santé, l'environnement, et la démocratie).

définition fiscale de l'utilité sociale vis-à-vis du marché, mais on comprend que les organisations de l'économie sociale ne se reconnaissent pas dans cette définition. Les attentes de l'État sont également explicites en matière d'évaluation des politiques publiques, mais on comprend que cette évaluation ne rencontre pas forcément le projet des associations.

Le compromis entre injonction publique et initiative privée autour de l'intérêt public partiel au sein duquel pourrait être défini l'utilité sociale semble encore à construire. L'initiative AVISE témoigne de cette volonté. Nous soutenons ardemment l'idée qu'il ne faudrait pas s'arrêter maintenant et élargir encore les expériences et les réflexions en apprenant de ce qu'AVISE vient de faire pour établir un nouveau seuil de connaissances empiriques.

6. Synthèse

L'analyse approfondie des travaux produits dans le cadre de l'expérimentation AVISE souligne un faible degré de réalisation et une dispersion importante autour des objectifs initiaux. La réflexion qui suit vise à comprendre ces écarts et en propose une grille de lecture qui précise les termes du débat sur les enjeux de l'évaluation de l'utilité sociale du point de vue des acteurs associatifs.

Rappelons les objectifs initiaux de l'expérimentation :

- constituer un corps de doctrine (au regard des enjeux des associations) sur l'évaluation de l'utilité sociale
- disposer de premiers résultats sur l'évaluation de l'utilité sociale
- repérer les conditions de transférabilité des démarches, méthodes et outils ainsi produits.

Si l'utilité sociale²⁷ d'une organisation s'articule aux finalités de son projet, évaluer l'utilité sociale d'une organisation conduit nécessairement à questionner l'impact social ou sociétal des activités produites sur lequel l'utilité sociale rencontre l'intérêt général de la puissance publique. Or, dans l'expérimentation menée, la variété des registres d'apprentissages

²⁷ Selon les travaux de synthèse de Jean Gadrey, « est d'utilité sociale l'activité d'une OES qui a pour résultat constatable et, en général, pour objectif explicite, au-delà d'autres objectifs éventuels de production de biens et de services destinés à des usagers individuels, de contribuer à la cohésion sociale (notamment par la réduction des inégalités), à la solidarité (nationale, internationale, ou locale : le lien social de proximité) et à la sociabilité, et à l'amélioration des conditions collectives du développement humain durable (dont font partie l'éducation, la santé, l'environnement, et la démocratie). »

mentionnés par les participants souligne que l'évaluation a très peu porté sur l'utilité sociale des organisations et de leurs activités. Par contre ces apports se superposent assez bien avec les attentes exprimées par les participants avant le démarrage de l'initiative dans les dossiers de candidature des organisations.

Il apparaît ainsi des dissonances importantes entre les objectifs des promoteurs de l'expérimentation, et les objectifs réellement poursuivis par les organisations participantes. En effet, la démarche AVISE portait clairement sur l'étude des conditions dans lesquelles une nouvelle convention sociale et politique, celle de « l'utilité sociale », pourrait être élaborée par les acteurs associatifs eux-mêmes puis servir de grille de référence pour mieux qualifier les acteurs du champ et mieux quantifier les résultats qu'ils obtiennent. Mais les objectifs des dirigeants des organisations qui se sont investis dans cette démarche sont plus concrets, moins conceptuels et distincts : ils s'inscrivent dans une démarche de progrès pour améliorer la qualité du pilotage et les performances socioéconomiques de la structure tout en renforçant son projet associatif.

Ces remarques tendent à requalifier l'expérience d'évaluation de l'utilité sociale en une action de soutien et d'accompagnement des dirigeants (bénévoles et salariés) dans la conduite de leurs affaires.

Nous soulignons, sans les détailler, cinq raisons d'ordre méthodologique qui expliquent pour partie ces écarts :

- la démarche n'a pas été menée jusqu'à son terme,
- la notion d'utilité sociale n'a pas été définie ni enrichie,
- l'encadrement de l'expérimentation était insuffisamment directif,
- le rôle et la place des outils de l'évaluation n'ont pas fait l'objet d'une réflexion approfondie,
- le couple allocation de moyens / obtention de résultats n'était pas ajusté.

Ces difficultés méthodologiques n'ont pas empêché les dirigeants et accompagnateurs de progresser de façon importante durant l'expérimentation. En fait, les écarts constatés vis-à-vis des objectifs de la commande soulignent des enjeux différents autour des termes évaluation, utilité sociale et projet associatif.

La revue de littérature présentant l'historique des débats entre acteurs publics et têtes de réseaux associatifs sur le thème de l'utilité sociale confirme à la fois l'ancienneté et l'acuité du débat sur l'utilité sociale : à la seule définition réglementaire (et donc opposable aux autres définitions) de

l'utilité sociale qui est celle de l'administration fiscale²⁸, l'enjeu posé aux acteurs de l'économie sociale est de faire valoir une notion de l'utilité sociale appropriée à leur vision, qui fasse référence et, pourquoi pas, aboutisse à une convention sociale mieux établie autour de laquelle le partenariat associations / pouvoirs publics serait équilibré.

L'autre terme du débat, celui de l'évaluation, est devenu très prégnant depuis le développement des politiques d'évaluation des politiques publiques à la fin des années 80. Par extension, la puissance publique est incitée à évaluer les associations prises comme des partenaires de l'action publique. L'évaluation entre ainsi progressivement dans des textes génériques d'origine législative ou réglementaire confirmant la transformation des règles du jeu entre les pouvoirs publics et les associations. Cette évolution est bien comprise par les dirigeants associatifs ; ils ont pleinement conscience de la place croissante qu'occupe l'évaluation comme un critère de jugement pesant de plus en plus pour l'obtention de ressources publiques (incluant la reconnaissance et les moyens économiques) plus difficiles d'accès aujourd'hui qu'hier. D'où la nécessité d'acquérir en ce domaine un argumentaire et des outils comme autant de compétences permettant de s'adapter à ce nouvel environnement.

Le troisième terme du débat est le projet. Les associations gestionnaires jouent un rôle économique et social de premier plan et leur développement est considérable²⁹. Mais ce développement met en cause le projet initial et invite les dirigeants à veiller à une meilleure organisation interne selon une démarche constante de recherche d'un compromis acceptable entre rationalisation des ressources et prééminence du projet social. Les outils principalement qualitatifs qui accompagnent toute démarche d'évaluation viennent ici enrichir l'outillage gestionnaire traditionnel (qui est principalement de nature quantitative) considéré comme un piètre descripteur du projet associatif. L'évaluation relève alors d'une ingénierie complexe qui rend indispensable des apprentissages nouveaux et ceux-ci pourront utilement être diffusés au sein de

²⁸ Nous rappelons qu'à notre connaissance la seule définition réglementaire de l'utilité sociale est celle édictée par l'administration fiscale depuis 1977 et réaffirmée dans la circulaire 4-H-5 du 15 septembre 1998 qui précise au point 22 : « Est d'utilité sociale l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de façon peu satisfaisante ». Lorsque les termes d'utilité sociale sont utilisés dans divers textes législatifs les précisions qui accompagnent cette notion renvoient en pratique à laisser à l'administration le soin de décider ce qui est ou pas d'utilité sociale.

²⁹ Comme simple illustration indiquons qu'en France métropolitaine elles représentent plus de 20% des établissements de services de 1 à 49 salariés et plus de 27% des établissements de plus de 50 salariés !

l'organisation pour renforcer son identité, tout en permettant de mieux rendre compte aux parties prenantes de l'utilité de son projet.

Associations et pouvoirs publics ont intérêt à faire progresser le débat et à préciser les termes du débat pour construire des règles du jeu équilibrées. Mais les relations asymétriques entre les acteurs pèsent considérablement dans le jeu des participants ce qui génère des stratégies d'évitement et d'opportunité mêlées.

Ainsi, les attentes de l'État sont-elles explicites au sens de la définition fiscale de l'utilité sociale, mais on comprend que les associations ne se reconnaissent pas dans cette définition. Les attentes de l'État et des collectivités publiques sont également explicites en matière d'évaluation des politiques publiques, mais on comprend que l'ingénierie de cette évaluation ne soit pas adaptée à l'évaluation du projet des associations.

L'émergence de « l'utilité sociale » dont une nouvelle définition serait rendue légitime par l'action volontaire des entreprises et associations du secteur de l'économie sociale tout en satisfaisant aux préoccupations de la puissance publique alors qu'elle est confrontée elle-même à l'évaluation de ses politiques publiques en direction des associations est vécue comme une menace par les associations. Cette inquiétude est renforcée en raison de l'inégalité de la maturité de chaque catégorie d'acteurs ; et nous sommes dans une période de foisonnement, amplifiée par les travaux au sein de l'UE sur les SSIG qui est considérée comme cruciale par tous les acteurs concernés.

Dans ce contexte, un compromis entre initiative publique et initiative privée autour de l'intérêt public partiel au sein duquel pourrait être défini l'utilité sociale semble une piste prometteuse mais encore à construire. L'expérimentation AVISE témoigne de cette volonté. Mais pour établir un nouveau seuil de connaissances empiriques il faudrait soutenir de nouvelles actions collectives de plus grande ampleur et qui associent par exemple l'AVISE et les têtes de réseaux associatifs regroupés au sein de la CPCA.

This yearly series of working papers (WP) aims to publish essentially works in English or in French resulting from the scientific network of CIRIEC and more specifically its working groups. The WP are submitted to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of the CIRIEC international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s)' one.

The submissions are to be sent to CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir essentiellement des travaux en français ou en anglais issus du réseau scientifique du CIRIEC et en particulier de ses groupes de travail. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et de la rédactrice de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer à l'adresse du CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Publications

- 2007/01 Analyse des organisations mutualistes pour le financement de la santé en Afrique de l'Ouest. Le cas du Bénin
A. DUJARDIN
- 2007/02 Quel cadre légal pour les services d'intérêt économique général ? Analyse comparative de cinq projets de « directive-cadre »
B. THIRY
- 2007/03 A New Legal Institute of Slovenian Law: Public-Private Partnership
B. TIČAR
- 2007/04 Gouvernance coopérative et épreuve identitaire : une application aux banques coopératives en France
N. RICHEZ-BATTESTI
- 2007/05 L'évaluation de l'utilité sociale : une injonction de la puissance publique ? Constats et réflexions sur l'expérimentation « Evaluation de l'utilité sociale »
F. ROUSSEAU
- 2007/06 Social Economy and the Cooperative Movement in Europe: Input to a New Vision of Agriculture and Rural Development in the Europe of the 25
J.F. JULIA-IGUAL & E. MELIA
- 2007/07 On the relationship of regulated intra-modal railway competition and land traffic substitution competition
K. OETTLE