

Évaluer l'économie sociale : l'enjeu de la lisibilité d'une rationalité complexe

**Pour en
savoir plus**

INTRODUCTION

Le développement de l'économie sociale passe par son évaluation. Au-delà de l'évidence d'une telle affirmation, il n'est pas inutile d'en comprendre les fondements et les implications. Tout d'abord, l'évaluation s'impose de plus en plus comme un outil de compte rendu, de pilotage et de légitimation de l'action collective, nécessaire au bon fonctionnement des sociétés démocratiques. Cette fonction légitimatrice est particulièrement utile dans le cas de l'économie sociale, compte tenu de sa faible visibilité et de son statut social mal assuré. Mais ce n'est pas tout. Sur un plan plus fondamental, l'évaluation et l'économie sociale procèdent d'un même état d'esprit, d'une même dissidence par rapport à la logique marchande et à la normalisation bureaucratique. L'évaluation peut en effet se définir comme un processus social de construction d'un jugement sur la valeur d'une action ou d'une activité. Elle est donc en rupture avec le présupposé économique d'une « naturalisation » de la valeur par son équivalent monétaire. De même, l'économie sociale se définit par le fait qu'elle intègre dans ses finalités ses effets non monétaires sur la société. Pour elle également, la valeur sociale d'une activité ne se réduit pas à sa valeur marchande.

Les développements ci-dessous concernent principalement l'évaluation des actions publiques (politiques, programmes...). Or, l'économie sociale n'est pas une politique mais un ensemble de struc-

BERNARD PERRET

*Ingénieur, socioéconomiste
et essayiste
Conseil général de
l'environnement et du
développement durable, France
bernard.perret@
developpement-durable.gouv.fr*

tures. On peut cependant considérer que le modèle de l'évaluation des actions est largement transposable à l'évaluation des structures (entreprises, organismes, etc.) en tant qu'elles sont des dispositifs d'action collective visant un ensemble de buts reliés au bien commun. En lien étroit avec la question de l'évaluation, on traite également de la problématique des indicateurs sociaux, considérés ici comme des dispositifs de mise en forme et de « mise en scène » de l'information.

L'ÉVALUATION DES ACTIONS PUBLIQUES

Préalables épistémologiques: information et jugement

Avant de donner quelques pistes pour l'évaluation de l'économie sociale, il s'agit de poser quelques préalables épistémologiques. L'évaluation vise à fonder un jugement de valeur en vue de l'action, en se fondant sur des informations. Comment préciser ce lien entre information, jugement et action ?

Il convient tout d'abord de reconnaître que nos jugements sont largement déterminés par la nature des informations sur lesquels ils s'appuient. Amartya Sen utilise à ce propos la notion de « base d'information » (2000, p. 56; traduction libre): « Tout jugement sur une situation est déterminé par la "base d'informations" sur laquelle il s'appuie. Toute approche évaluative se caractérise par une base d'informations: l'information nécessaire pour porter des jugements dans le cadre de cette approche et – non moins important – l'information exclue du processus de jugement. Les exclusions informationnelles sont un constituant important d'une approche évaluative. »

On serait tenté d'en déduire qu'un jugement sera d'autant plus complet et équilibré qu'il s'appuie sur une base d'information importante. Or, l'expérience montre que c'est loin d'être toujours le cas. Dans les faits, l'excès d'information est presque aussi nuisible que son absence. Nous sommes en permanence encombrés d'informations non pertinentes (le phénomène des « spams » en fournit une bonne illustration) qu'il nous faut écarter au prix de dépenses non négligeables de temps et d'énergie. Force est de reconnaître que toute information n'est pas bonne à prendre. L'un de ceux qui a le plus lucidement attiré l'attention sur ce phénomène est le Prix Nobel d'économie Herbert Simon: « Dans un monde où l'attention est une ressource majeure des plus rares, l'information peut être un luxe coûteux car elle peut détourner notre attention de ce qui est important vers ce qui ne l'est pas. Nous ne pouvons nous permettre de traiter une information simplement parce qu'elle est là » (Leca, 1993, p. 187).

De là découle une conséquence importante: l'information doit être construite et formatée en vue de besoins spécifiques. Placés dans cette perspective, on peut considérer l'évaluation et les indicateurs comme des procédures de sélection, d'agrégation et d'interprétation de l'information. Leur objectif

est d'attirer l'attention sur les informations importantes et de les «mettre en scène» de manière adéquate. Cette conception «constructiviste» de l'évaluation peut être mise en lien avec la conception de l'intelligence humaine qui émerge des avancées de la biologie et des sciences cognitives. Selon cette vision, le cerveau humain ne fonctionne pas comme un ordinateur mais comme un système autonome. Son fonctionnement et ses «routines» sont déterminés par l'histoire de ses relations avec son environnement. Nous n'absorbons pas toute l'information qui nous parvient, mais nous sélectionnons celle qui nous intéresse, en fonction de nos préoccupations pratiques, de nos croyances et de nos intérêts idéologiques.

Qu'est-ce que l'évaluation?

Les textes officiels définissent l'évaluation comme une activité de mesure des effets d'une action. Cette vision «positiviste» ne reflète pas la réalité des pratiques. Je préfère pour ma part la définition suivante, plus complexe mais plus exacte: «activité d'étude et d'analyse portant sur la mise en œuvre et les résultats d'une action publique, menée dans un cadre méthodologique et institutionnel (plus ou moins) formalisé dans le but de rendre des comptes ou d'améliorer cette action».

Pour être plus précis, l'évaluation répond à quatre finalités principales:

- rendre des comptes sur le «bon usage des fonds publics» (*accountability*);
- décider sur une base plus rationnelle (dans une perspective stratégique ou dans le but plus immédiat d'optimiser l'affectation de ressources publiques);
- se mobiliser, donner du sens à l'action;
- partager des informations, faire converger des représentations.

Les deux premières finalités sont celles auxquelles on pense le plus naturellement, et qui sont mises en avant dans les textes officiels. D'après mon expérience, les deux dernières (apprentissage, construction de représentations communes) sont les plus importantes en pratique.

L'approche cognitive des politiques publiques (Muller et Surel, 2000) fournit un cadre pertinent pour appréhender le rôle de l'évaluation. Selon ce courant de pensée, les politiques publiques ne sont pas l'objet d'une décision rationnelle et centralisée d'un acteur politique souverain, mais le résultat d'interactions sociales au sein d'un système d'acteurs. Ces interactions donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes qui permettent l'émergence d'actions collectives qui prennent parfois la forme de politiques publiques. Placée dans cette perspective, l'évaluation peut être vue comme un dispositif visant à optimiser les processus d'interaction et de connaissance qui «produisent» les politiques publiques.

L'évaluation comme processus institutionnalisé

Pour assurer efficacement cette fonction de production d'un jugement collectif, l'évaluation doit être institutionnalisée. Par-delà la diversité des contextes politiques et des jeux d'acteurs, l'institutionnalisation de l'évaluation signifie essentiellement que :

- l'évaluation est référée à des finalités explicites (un acteur légitime du système d'action doit indiquer pourquoi il souhaite une évaluation) ;
- sa conduite relève d'une démarche de projet ;
- une médiation est instituée entre le niveau « scientifique » de l'évaluation et la sphère décisionnelle. C'est le rôle dévolu aux « instances d'évaluation », qui sont notamment responsables de l'élaboration collective d'un questionnement et de la mise en débat des conclusions ;
- le rapport d'évaluation répond à une exigence de transparence et de « traçabilité ».

L'élaboration d'un questionnement est une étape cruciale. Évaluer une politique, c'est d'abord la questionner. La formulation des questions évaluatives scelle le contrat passé entre les protagonistes de l'évaluation. Elle vise à établir un compromis, à fixer un langage commun entre les attentes opérationnelles des décideurs, gestionnaires ou acteurs, et les exigences d'une connaissance objectivée et distanciée. La sélection des questions est précédée d'une vaste réflexion collective sur les enjeux de l'évaluation, au regard des préoccupations opérationnelles et des jugements a priori sur le système ou l'action à évaluer. Il s'agit, en d'autres termes, de formuler un diagnostic et des hypothèses qui devront être mis à l'épreuve des faits. En tout état de cause, on ne devrait pas aborder la phase opératoire de l'évaluation (rassembler des informations, lancer de nouvelles enquêtes ou recherches, recruter des opérateurs...) avant d'avoir pris le temps de formuler de bonnes questions et, le cas échéant, identifié des éléments de réponse dans les stocks d'information et travaux d'étude immédiatement disponibles.

Le terme « instance d'évaluation » désigne un lieu et une fonction plus qu'un dispositif type. Quels que soient l'ampleur de l'évaluation et son degré d'objectivité souhaité, la dimension collective du jugement doit être clairement marquée. C'est principalement par là que l'évaluation se distingue d'une inspection ou d'une expertise. Toute pratique sociale complexe doit être examinée à partir de différents points de vue. Sans prétendre à une représentation exhaustive de l'ensemble des points de vue possibles, l'instance d'évaluation doit en refléter la diversité. Il est important de préciser qu'elle n'est pas un lieu de négociation entre des groupes d'intérêt constitués, mais un lieu de croisement des regards, d'enrichissement des grilles d'interprétation, à partir d'un travail scientifique qui doit garder sa spécificité et son autonomie.

Outre son rôle dans l'élaboration du questionnement et la mise en débat des travaux d'étude, l'instance peut procéder à des auditions, à des visites de terrain, etc. En outre, une fois l'évaluation réalisée, elle a un rôle important à jouer dans la diffusion et l'explication de ses conclusions.

Quelques problèmes de méthode

Habituellement, on affecte à l'évaluation la tâche principale de mesurer les effets économiques et sociaux d'une action ou d'une activité. En pratique, les questions abordées par l'évaluation sont plus larges. Elles portent notamment sur :

- la mise en œuvre (conformité aux textes, moyens et acteurs mobilisés...);
- l'atteinte des objectifs (comment évolue le problème qui avait justifié l'action évaluée);
- les effets propres (l'efficacité au regard des objectifs fixés);
- les effets de système;
- les mécanismes d'action (pourquoi et comment la politique agit);
- l'influence du contexte (qu'est-ce qui, dans le contexte, conditionne une mise en œuvre satisfaisante et l'atteinte des objectifs?)

Les indicateurs jouent un rôle important mais non exclusif dans l'évaluation. Rappelons qu'un indicateur est un chiffre qui renseigne sur un phénomène ou son évolution; on peut aussi y voir un « dispositif d'agrégation optimale de l'information ». Sa fonction est d'attirer l'attention sur un fait ou une tendance importante. En général, il ne permet pas à lui seul de porter un jugement sur la réussite d'une action.

Toute évaluation repose sur des chiffres, mais les indicateurs occupent une place très variable comme point d'appui des conclusions: ils répondent parfois par eux-mêmes aux questions de l'évaluation, mais, en règle générale, ils demandent à être interprétés et complétés par des informations qualitatives. En tout état de cause, ce qu'il est pertinent de mesurer ne va jamais de soi.

LA QUESTION DU RÉFÉRENTIEL: COMMENT OBJECTIVER LE BIEN COMMUN?

L'économie sociale n'est pas une politique. Son développement n'obéit donc pas à des objectifs sociaux formalisés et validés par une procédure démocratique. À l'aune de quel référentiel évaluer les entreprises d'économie sociale? Il semble que l'on ne puisse éviter le détour par la construction d'une conception partagée du bien commun. C'est ce que visent, entre autres, les réflexions autour de la notion d'« utilité sociale » en France. Il convient toutefois de garder à l'esprit l'irréductible pluralité des conceptions légitimes du bien-être social, dont témoigne notamment le foisonnement d'initiatives autour des indicateurs sociaux.

Les indicateurs sociaux

La problématique des indicateurs sociaux entretient un rapport étroit et évident avec celle de l'évaluation. Selon une définition de l'ONU, les indicateurs sociaux sont des « statistiques qui reflètent de manière utile des aspects importants des conditions sociales et qui facilitent l'évaluation de ces conditions et de leur évolution ». Toutefois, comme l'observe Heinz Herbert Noll (2002, p. 172, traduction libre), « La principale fonction des indicateurs n'est pas le suivi direct et le contrôle de l'efficacité des programmes et des politiques, mais un éclairage plus large de la société et la fourniture d'une information de base qui nourrit le processus d'élaboration des politiques de manière plus indirecte ». De fait, le développement des indicateurs sociaux est souvent motivé par la volonté de compléter et de corriger la mesure de la richesse sociale fournie par la comptabilité nationale. Les limites de celle-ci sont bien connues : ignorance du non-monnaire et des aspects non utilitaristes du bien-être, mesure arbitraire de la production immatérielle, ignorance des externalités négatives de la croissance, etc.

Depuis quelques années, on assiste à diverses tentatives pour mettre en place d'autres mesures du bien-être social. Ces tentatives relèvent de deux types : les indicateurs composites (obtenus par pondération arbitraire d'indicateurs hétérogènes), dont l'exemple le plus connu est l'indicateur de développement humain du PNUD, et les indicateurs économiques étendus (obtenus en complétant l'indicateur de richesse monétaire par une « monétarisation » de certains aspects non monétaires du bien-être).

La diversité des indicateurs synthétiques proposés et l'hétérogénéité des concepts qui les sous-tendent (bien-être économique, qualité de la vie, développement humain, santé sociale, développement durable, capital social...) montrent bien la difficulté de la tâche. Face à l'univocité et à la cohérence des indicateurs économiques, les indicateurs sociaux ne peuvent s'appuyer sur aucun fondement théorique assuré. Aucun argument rationnel ne permet de sélectionner et de pondérer les indicateurs élémentaires relatifs aux différents aspects de la vie sociale (démographie, état de santé, emploi, pauvreté, inégalités, cohésion sociale, formation, innovation et recherche, environnement et ressources naturelles, qualité de la vie, qualité des services collectifs, participation sociale, développement institutionnel).

AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DU SOCIAL POUR FACILITER LA RECONNAISSANCE DES RATIONALITÉS NON STANDARDS

Force est de constater qu'il n'existe pas d'argument théorique permettant de privilégier telle approche des indicateurs sociaux au détriment des autres. La pertinence des systèmes d'indicateurs ne peut se mesurer qu'à leur capacité à rendre compte des évolutions sociales les plus significatives du point de vue

des attentes et des besoins de la société. En fin de compte, comme dans le cas de l'évaluation des politiques publiques, seule une mise en débat des cadres d'analyse et des critères de jugement dans un cadre institutionnel adéquat peut fonder leur légitimité. Il est donc nécessaire de relier la question des indicateurs à celle du débat public et, plus généralement, de l'approfondissement de la démocratie. Dans cette perspective, la réflexion sur les méthodes et démarches d'évaluation présente le grand intérêt d'articuler explicitement l'épistémologique et le politique. Elle suggère la possibilité et l'intérêt d'appliquer les exigences de rigueur et d'objectivité qui ont fait le succès de la science à une classe plus étendue de processus sociocognitifs. On entrevoit ainsi la possibilité de développer une méthode et des pratiques visant à rendre plus réfléchi, organisé et systématique le travail sur soi de sociétés humaines.

Or, le développement d'outils et de pratiques susceptibles de rendre la société plus lisible à elle-même constitue également l'une des conditions d'une meilleure reconnaissance de l'économie sociale. Que produit l'économie sociale? Comment objectiver et mesurer cette production? Les entreprises d'économie sociale, certes, participent à l'économie monétaire. Dans ce cadre, elles sont tenues d'équilibrer leurs comptes et ne peuvent donc éviter l'épreuve d'une évaluation financière de leur activité. Il n'en demeure pas moins qu'elles mobilisent des ressources non monétaires et qu'elles se réclament de valeurs non économiques. Elles doivent donc pouvoir faire état d'une plus-value sociale, que celle-ci soit formulée en termes d'utilité sociale, de capital social ou de toute autre notion. L'identification et la reconnaissance sociale de cette plus-value constitue un enjeu majeur. C'est un enjeu à la fois démocratique et cognitif, qui appelle l'instauration de lieux et de procédures permettant la confrontation des logiques hétérogènes qui sous-tendent les pratiques sociales non standards et l'élaboration d'outils facilitant l'objectivation et la mesure des valeurs mises en jeu.

Bibliographie

- LECA, J. (1993). « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n° 66, p. 185-196.
- MULLER, P. et Y. SUREL (2000). *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs ».
- NOLL, H.H. (2004). « Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current Trends », in N. GENOV (dir.), *Advances in Sociological Knowledge over Half a Century*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, p. 151-181.
- SEN, A. (2000). *Development as Freedom*, New York, Anchor books.