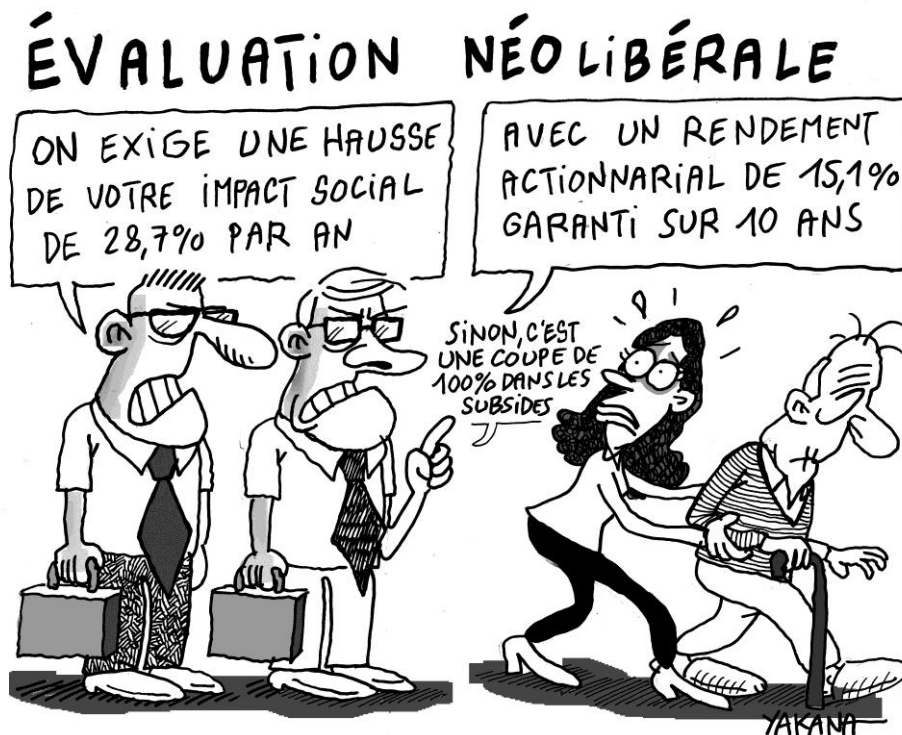




EVALUATION DE L'IMPACT SOCIAL : DERRIÈRE LES TECHNIQUES, DES ENJEUX SOCIOPOLITIQUES

1



Florence Jany-Catrice
Professeur et chercheur
au CLERSE (Lille)
& Joanne Clotuche
Chargée de projets
Pôle Études & Animations

Analyse 2017
Mots-clés : évaluation - impact social

Depuis près de deux ans maintenant, la Chair'ESS des Hauts de France et SAW-B sont partenaires de VISES, un projet transfrontalier dont l'objet est l'élaboration de dispositifs d'évaluation et de valorisation de l'impact social des entreprises sociales. Nous accompagnons notre travail d'analyse d'une mise en pratique sur le terrain avec les entreprises. Ce projet favorise la rencontre d'acteurs et d'actrices diversifiées (travailleurs et travailleuses, chef-fe-s d'entreprises, chercheurs...). Chaque rencontre offre l'opportunité de débattre et d'affiner notre point de vue tant sur la manière d'évaluer que sur l'évaluation comme objet d'étude. En novembre 2016, au cours de la première rencontre de l'impact social à Charleroi, Florence Jany-Catrice, professeur d'économie à l'Université de Lille, nous a aidés à analyser les enjeux sociopolitiques et économiques de l'évaluation de l'impact social¹. Nous avons approfondi cette expression lors d'une rencontre bilatérale en février 2017 et avons abordé les dynamiques favorisant l'émergence de l'évaluation.

Le texte qui suit est le résultat de ces deux moments.

L'histoire de l'évaluation montre que celle-ci est consubstantielle de la transformation de la nature de l'Etat. Elle en est l'un des moteurs les plus puissants. Plus que la réduction des financements publics, ce sont les formes récentes de l'évaluation qui font, par exemple, advenir un Etat néolibéral.

La place actuelle dédiée à l'évaluation est le fruit de plusieurs dynamiques. Celles-ci ne suivent pas de séquence chronologique, ni ne sont liées fonctionnellement l'une à l'autre. C'est de leur truchement que l'évaluation, dans ses formes actuelles, tire sa légitimité. Passons-les en revue.

PREMIÈRE DYNAMIQUE : TERTIARISATION DE L'ÉCONOMIE

La « tertiarisation » de l'économie signifie que nous sommes de moins en moins insérés dans des économies qui fabriquent des biens, qui extraient des matières premières ou des biens issus du travail de la terre pour nourrir les populations. Les salariés sont majoritairement occupés à des activités économiques qui sont éloignées de la question de la fabrication des biens : ils soignent, ils aident, ils éduquent, ils accompagnent, ils animent, ils conçoivent, ils conceptualisent, ils transfèrent des informations, etc.

Prenons l'exemple de l'aide à domicile auprès des personnes âgées dépendantes, ou auprès des jeunes enfants. Comment montrer ce que les professionnelles de ce secteur (ce sont très souvent des femmes) font ? Montrer, par le biais des outils comptables habituels, que ces personnes sont occupées à des choses essentielles n'est pas simple. Il y a en effet un

¹ http://www.projetvisesproject.eu/IMG/UserFiles/Files/4_VISES%20charleroi%20FJC.pdf. Voir aussi JANY-CATRICE F., *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Presses universitaires du Septentrion, 2012.

découplage complet entre la considération de ces métiers comme peu qualifiés et l'opinion selon laquelle, soit au niveau de l'organisation soit au niveau de la société, ce sont des métiers essentiels. La qualification ne rend pas bien compte de l'utilité sociale de ces activités.

L'une des questions à laquelle se heurtent chercheurs et acteurs réside dans la difficulté à quantifier des activités économiques qui reposent sur des compétences et des techniques qui relèvent davantage de compétences relationnelles, de savoir-être, etc. Ces métiers échappent souvent à la reconnaissance sociale à la fois parce qu'ils sont peu organisés collectivement, mais aussi parce que ce qu'ils font est plus difficilement mesurable ou appréhendable par les méthodes de quantification dont nous disposons. On retrouve la même difficulté et les mêmes raisons quand on s'intéresse à la productivité : s'il est à peu près aisé de mesurer la productivité d'un salarié de l'automobile, les difficultés s'accroissent et deviennent même redoutables dans le monde du numérique, où une partie des ressources sont hybrides, et dans le monde du relationnel...

S'intéresser à l'activité tertiaire par le prisme de la performance ne date d'ailleurs pas d'hier. Depuis le milieu du XX^e siècle des auteurs s'intéressent à l'intrigue suivante : les mesures de productivité sont toujours inférieures dans les services à celles de l'industrie, alors même que les nouvelles technologies de l'information ont envahi le secteur des services et que cela aurait dû conduire à des gains de productivité, de performance, souvent peu visibles dans les mesures.

Des auteurs de philosophie économique ou d'économie politique se sont intéressés, en amont de la question de la performance, à celle des activités considérées comme « productives ». Au XVIII^e siècle, autour des travaux des physiocrates² d'abord puis du travail décisif d'Adam Smith sur la « Richesse des Nations ». Marx au XIX^e siècle s'est aussi intéressé au périmètre des activités productives, mais également à l'intensification du travail et à la plus-value extraite de la force de travail. La question essentielle est déjà celle de la productivité.

De manière contemporaine, les travaux de l'école dite « de la régulation », notamment par l'un de ses représentants, Robert Boyer, se sont particulièrement intéressés à une période centrale du capitalisme du XX^e siècle : la période de l'après deuxième guerre mondiale. Les tenants de cette école ont objectivé le besoin d'institutions pour le capitalisme et ont identifié des institutions majeures selon des périodes de l'histoire. Le rapport salarial fait partie de ces formes institutionnelles majeures qui, au cours des années 45-75, a fait l'objet de compromis conduisant à ce qu'en contrepartie d'une intensification du travail, les rémunérations et la protection sociale ont été considérablement améliorées.

² Selon Wikipédia, « la physiocratie est une école de pensée économique et politique, née en France vers 1750, qui contribue de manière décisive à forger la conception moderne de l'économie et à placer la réflexion et la pratique de la « chose économique » dans un cadre de référence autonome, comme une science à part entière ».

Cette période est celle où des règles relativement simples de mesure des gains de productivité ont été établies, en partie autour de l'idée qu'on gagne en productivité lorsqu'on produit en plus grande quantité des objets, pour un même nombre d'heures travaillées. Pour cela, il faut donc identifier des quantités physiques. Appliquer ce type de mesure est rendu très compliqué dans des économies où, on le rappelle, les salariés sont occupés à soigner, aider, éduquer, accompagner, animer etc. et où, ce qui compte, relève d'abord de la qualité. Le système comptable et la statistique publique sont de plus en plus confrontés d'ailleurs à ces questions de la mesure de la « qualité ». Quel est le volume de ma production en répondant à une interview ? Il faudrait d'abord se mettre d'accord sur le fait que ce volume est le nombre de mots prononcés, ou bien le nombre de lecteurs qui liront cet interview ou encore l'impact qu'aura cet interview sur ses lecteurs etc.

On ne peut plus aujourd'hui raisonner sur un compromis idéal, type « compromis fordiste » comme on l'appelait pour caractériser la période 45-75, parce qu'il repose sur des gains de productivité qui aujourd'hui n'ont plus le même sens. L'intensification du travail aujourd'hui ne se capte plus de la même manière. La preuve en est que depuis vingt ans les gains de productivité sont considérés comme très faibles, alors que ceux qui travaillent n'ont jamais autant travaillé et que les innovations technologiques n'ont jamais été autant diffusées dans le secteur tertiaire.

Un des facteurs décisifs du calcul de la croissance économique reste la productivité. Quand on a peu de productivité, on a peu de croissance. Les questions qui se posent pour la productivité se posent pour la croissance. Or, 80% des emplois sont aujourd'hui dans des activités de services. Ces questions ne sont pas du tout marginales. Voilà pourquoi la tertiarisation de l'économie est la première dynamique qui influe sur l'évaluation des performances.

DEUXIEME DYNAMIQUE : LE PASSAGE DE L'ETAT SOCIAL À L'ETAT GESTIONNAIRE

L'introduction de l'évaluation dans les politiques publiques marque le début de la seconde dynamique. Les Etats ont commencé à rendre des comptes assez tardivement. Les premiers dispositifs d'évaluation aux Etats-Unis datent ainsi du début du XX^e siècle. Plus proche de nous, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, les pays occidentaux ont été occupés à planifier la reconstruction industrielle sur une base marchande. C'est un projet politique qui, en France notamment, est passé par une politique de planification qui a duré une trentaine d'années. A cette politique étaient adossés des outils d'évaluation. Le PIB est l'un d'entre eux : il permettait de voir dans quelle mesure l'économie se redressait sur une base industrielle et marchande.

Or, par convention, certaines activités sont intégrées ou pas dans le calcul du PIB. En France, par exemple, entre 1945 et 1977, les services rendus par les administrations publiques ne sont pas inclus dans le PIB. A partir de 1977, il est décidé de les intégrer, à une époque où les organisations internationales cherchent aussi à faciliter les comparaisons de la puissance économique des pays. On n'est plus vraiment à une époque où l'on comptabilise le nombre de bateaux de guerre, d'avions de chasse, de fantassins, etc. La statistique publique établit, autrement, les comptes de « la puissance ».

La rationalisation des choix budgétaires (RCB) apparaît en même temps que la planification. L'objectif est d'estimer le coût d'un projet industriel une fois que celui-ci a été décidé politiquement. Parallèlement à ces politiques de rationalisation, des politiques qui privilégient de gros ouvrages industriels, de logements, d'infrastructures, émergent en France. Pour diverses raisons, la RCB fait place dans les années 80 à des évaluations *ex post*³. C'est aussi une période où l'Assemblée nationale, en France, s'attribue la fonction d'évaluer les politiques publiques. Dans les années 90, la rhétorique de l'évaluation des politiques explose parce que l'Etat est de plus en plus confronté à l'injonction de devoir faire la preuve d'une certaine forme d'efficacité. Il a moins de légitimité en soi. Il n'est plus *a priori* considéré comme garant de l'intérêt général. Il doit faire la preuve que ce qu'il fait est efficace sans qu'on ne sache jamais ce que « efficace » veut dire. Cette injonction supplante presque toutes les autres questions, celle du projet politique, celle de la justice sociale, celle de l'accès aux droits pour tous, aux biens et services, etc.

Cela conduit à une forme de dénaturation de l'Etat. Outre le fait que l'Etat doive rendre des comptes pour montrer sa performance, chacun des individus qui travaille pour l'Etat, les fonctionnaires donc, doit aussi rendre des comptes pour montrer la sienne. Et on considère de plus en plus que la somme des performances des individus fera la performance collective. Comme si la somme des performances du personnel médical faisait la performance de l'hôpital, ou que la somme des performances du personnel de l'éducation suffisait à jauger de la performance du système éducatif. Dans la littérature et dans les pratiques, on remarque que, petit à petit, l'Etat social se mue en Etat prestataire de services. Ce glissement est sémantique se traduit aussi par un changement dans les organisations, notamment par l'évolution de leur évaluation. Par exemple, à l'Université, il y a des « collèges » des votants lors d'élections. Il est symptomatique de voir que le collège des étudiants est intitulé le collège des « usagers », conférant aux étudiants un statut d'utilisateur d'un service public. Les usagers attendent des prestations de services, peuvent passer d'un service à un autre, etc. Ce qui est différent d'un système où les parties prenantes sont engagées dans la co-construction d'un projet commun.

Ce glissement vers l'Etat prestataire de service doit se comprendre en tenant compte de la provenance des outils d'évaluation issus du monde de l'entreprise lucrative et inventés pour évaluer les performances des activités de services. Si l'Etat devient, dans les représentations, un prestataire de services alors on peut

³ Evaluation réalisée après la fin d'un projet, d'un programme, d'une politique.

s'inspirer, pensent leurs promoteurs, de dispositifs d'évaluation des services marchands.

On attend de l'Etat prestataire de services qu'il soit performant au sens d'une entreprise de services. Et c'est ainsi qu'on voit émerger des modèles de performances dits « des trois E » (économie, efficacité, efficience) issus, là aussi, des entreprises privées lucratives. Ces outils de gestion circulent à grande vitesse, y compris au sein de l'économie sociale, importés par des opérateurs privés d'évaluation⁴. L'Etat se soumet à ces évaluations qui dénaturent aussi ce qu'il est. Pour évaluer un Etat à l'aune de ses performances, on pose des questions comme : les profs sont-ils efficaces ? Les élèves passent-ils dans la classe supérieure ? Ont-ils le niveau en français, en math ? Ce faisant, risquent d'être perdus de vue des questions essentielles comme celle de l'accès pour tous à l'éducation, à la santé, mais aussi des grands principes universels de ce qui fonde l'Etat social. Un certain nombre de principes s'accommodent assez mal de l'évaluation : les droits fondamentaux d'accès à des services de manière universelle qui fondent les Etats occidentaux. Il devrait exister des lignes rouges, des marqueurs au-delà desquels on devrait cesser d'essayer d'évaluer⁵.

Nous avons glissé d'un Etat social à un Etat prestataire de services, en partie parce que l'Etat se laisse évaluer, ce qui transforme sa nature. Les organisations, notamment dans l'économie sociale, vivent la même chose. Par exemple, dans l'insertion par l'activité économique. A force de conditionner l'allocation d'un subside à la remise à l'emploi par exemple de 80% des personnes accompagnées, les structures finissent par sélectionner leur public à l'entrée pour s'assurer d'atteindre de tels objectifs. Ce tri transforme la nature de la structure, ses objectifs, sa mission, et donc l'intérêt général dont elle se faisait le garant... Aujourd'hui, les organisations se transforment par le prisme de l'évaluation, petit à petit.

TROISIÈME DYNAMIQUE : LA QUANTIFICATION

Une troisième dynamique concerne la quantification. Ce n'est pas une dynamique nouvelle : toute l'économie politique s'est construite comme une science de la mesure. On considère comme richesse tout ce qui est produit et qui peut être mesuré. Et tout est dans la seconde partie de la phrase : "et qui peut être mesuré". Comme si ce qui est produit, et digne d'être considéré comme richesse, devait être contingenté par le fait qu'on arrive à le mesurer. Concomitamment, l'économie est devenue la science la plus légitime. La philosophie, les mathématiques, la physique, les arts... étaient bien plus légitimes aux XVII^e et XVIII^e siècle.

⁴ Comme KPMG etc., souvent choisis par l'Etat pour évaluer certains secteurs associatifs par exemple les ONG de coopération au développement.

⁵ Voir par exemple Bertrand Ogilvie, « L'inévaluable », dans *Le travail à mort au temps du capitalisme absolu*, L'arachnéen, Paris, 2017, pp. 121 et sv.

La mesure devient légitime et nous sommes totalement guettés par ce que nous pourrions appeler la "quantophrénie" : l'obsession de vouloir tout quantifier, l'obsession du chiffre, l'obsession que si on ne mesure pas, on n'est pas légitime, on ne compte pas.

Or, le chiffre n'est pas un simple nombre. Il dit quelque chose de ce qu'on veut quantifier. Par exemple, si on mesure la pauvreté par la part des personnes qui bénéficient d'un dispositif institutionnel pour les pauvres, cela s'appelle la mesure de la pauvreté institutionnelle. Fournir ce chiffre, c'est fournir une définition de ce qu'est être pauvre : "est pauvre toute personne qui bénéficie d'un revenu en-dessous de tel montant ou qui bénéficie de telle ou telle type d'allocation". Si on mesure le chômage d'une manière ou d'une autre, on définit, en le mesurant, ce qu'est le chômage. Si on mesure les richesses d'une manière ou d'une autre, on définit, en les mesurant, ce que sont les richesses. Quand on mesure, on représente et on interprète une forme de réalité. Cela n'est donc jamais neutre. D'ailleurs, on devrait supprimer du vocabulaire des sciences sociales l'idée même de mesure, pour lui préférer celle d'évaluation (évaluation), au sens où l'on met de la valeur sur, ce qui est inévitablement un acte politique.

Aujourd'hui, un Etat n'est considéré comme légitime que s'il se laisse mesurer et s'il se laisse mesurer autour d'actions qui seront mesurables... L'idéal pour certains serait que l'Etat accepte de décomposer son action en petits programmes, dont l'efficacité pourrait être mesurée, si possible avant de mener le programme. La légitimité de l'Etat, la légitimité politique sont supplantées par la légitimité scientifique ou pseudo scientifique venant par le chiffre, par l'évaluation.

Cette "quantophrénie" nous met dans une position embarrassante parce qu'il faut œuvrer collectivement pour sortir des chiffres de manière à re-légitimer un projet politique qui serait caractérisé par autre chose. Il s'agit de raconter des histoires, de décrire les actions menées par des monographies, des narrations, des trajectoires individuelles et collectives⁶. En même temps, il ne faut pas sous-estimer le contre-pouvoir possible d'autres chiffres, d'autres indicateurs, d'autres manières de compter, de mesurer...

PISTES DE REFLEXION

Avec l'entretien qui a conduit à cette analyse, Florence Jany-Catrice nous permet de contextualiser l'évaluation tant d'un point de vue sociétal que dans une approche historique. Son analyse, faisant suite à sa prise de parole en novembre 2016 à Charleroi, nous éclaire sur les dynamiques favorisant l'émergence de l'évaluation afin de nous aider à cerner le rôle que celle-ci joue dans notre société actuelle. A partir de son travail, nous avons de nouvelles

⁶ Voir par exemple notre étude « Et qu'est-ce que ça change ? Récits de l'économie sociale », SAW-B, 2014.

clefs pour comprendre ce concept d'évaluation et tenter d'approfondir encore davantage son influence sur nos manières de travailler en économie sociale, ce qui sera fait dans une deuxième analyse intitulée « Evaluation : émergence et évolution d'un concept ambivalent ».

Pour citer cette analyse : Florence JANY-CATRICE et Joanne CLOTUCHE, «Evaluation de l'impact social: derrière les techniques, les enjeux sociopolitiques », Analyse, SAW-B [en ligne : www.saw-b.be], 2017.

LES ANALYSES DE SAW-B

Les analyses de SAW-B sont des outils de réflexion et de débat. Elles posent un regard critique sur les pratiques et objectifs des entreprises sociales mais aussi sur notre société, nos modes de consommation, de production. Leur visée est de comprendre les réalités, décoder les enjeux et, collectivement, construire les réponses aux difficultés rencontrées par les alternatives économiques.

Ces textes sont le résultat des interpellations des acteurs de terrain et de nos recherches. Vous pouvez y contribuer : faites-nous part de vos questions, commentaires et propositions en amont ou en aval de ces textes. Si vous le souhaitez, nous sommes à votre disposition pour aborder, au sein de votre entreprise sociale ou de votre collectif citoyen, les thèmes traités dans ces analyses. Contactez-nous : info@saw-b.be



SAW-B, Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises, est une fédération d'entreprises d'économie sociale qui regroupe plus de 120 membres. Nous cherchons à faire mouvement pour l'alternative économique et sociale.

Nos actions : défendre et représenter l'économie sociale ; soutenir et accompagner des porteurs de projets d'économie sociale ; susciter une réflexion critique à propos des alternatives économiques, avec les travailleurs des entreprises d'économie sociale et avec les citoyens investis dans des initiatives solidaires.

SAW-B est reconnue comme agence-conseil par la Wallonie et comme acteur d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Toutes nos analyses sont sur www.saw-b.be.