

Présentation au groupe de travail Cnis « connaissance des associations »

« Mesure de l'utilité sociale des associations »

3 septembre 2010

*Florence Jany-Catrice
Clersé, Université Lille1*

Quelques points introductifs contextualiseront mes propos.

1. je vais moins m'intéresser, dans ces réflexions que je porte au débat, aux aspects de contenus (substantifs), que sur les aspects plutôt procéduraux que requiert la quête d'indicateurs d'utilité sociale (US) des associations.
2. Je m'inspire, ce faisant, de travaux que j'ai menés sur les nouveaux indicateurs de richesse, et les indicateurs territoriaux de santé sociale, mais aussi, plus généralement sur des travaux et débats autour du développement durable (DD) et de ses mesures. De ce point de vue, il n'est pas tout à fait inintéressant d'identifier une bascule, me semble-t-il, actuellement dans le monde associatif. Les associations sont des acteurs, structurellement sensibles à la question de l'US et de ses mesures, mais aussi de plus en plus sensibles à la question du DD : les démarches parmi les plus récentes que l'on peut recenser font état d'un triple intérêt *et* pour la question de l'utilité sociale, *et* pour la question démocratique, *et* pour la question de l'environnement : une démarche en PACA impulsée par l'observatoire régional de l'ESS est symptomatique à cet égard. De même que les travaux menés par le *Laboratoire de l'ESS* sous la présidence de Claude Alphandéry : ce *Laboratoire* a mis à son agenda la question écologique et environnementale.
3. On ne peut pas, sur ces questions d'indicateurs sensibles, découpler une réflexion sur les « indicateurs », des conditions sociales de leur production et des questions des usages qui en sont fait. Cela vaut sans doute pour tout type d'indicateurs mais est peut être plus vrai ici encore. Pour quelle raison ? Parce que tout comme pour la santé sociale d'un territoire ou pour le DD¹, l'US des associations est davantage un objet politique qu'un objet technique.

Ces propos liminaires m'amènent à une intervention en 3 points. (1) quels usages escompter de mesures de l'US des associations ? (2) Par quelles modalités d'élaboration ? (3) Réconcilier les approches quantitatives et les approches qualitatives en ce qui concerne plus spécifiquement l'US des associations.

¹ Dans les enjeux du DD, l'une des caractéristiques de son évaluation tient à l'ampleur des contradictions liées au DD lui-même.

1. Quels usages escompter de mesures de l'US des associations ?

Ces usages sont multiples, complémentaires, mais aussi, pour certains, en tension.

- Outre les obligations en matière associative pour bénéficier de déductions fiscales, évaluer l'US des associations peut conforter le champ de l'ESS en identifiant leur plus value associative et leur spécificité.
- Ces évaluations peuvent aussi servir de plaidoyer pro domo pour la survie des associations, ou pour leur maintien en activité.
- Elles peuvent aussi, dans certains cas, être utilisées en vue de contrôles réguliers sur la valeur ajoutée de l'activité associative, vis-à-vis d'autres formes et statuts d'organisation, en particulier là où des effets substitutifs existent avec les entreprises privées lucratives, ou avec les services publics. Cela sous-entend une dimension potentiellement comparative dans les mesures.
- Ces évaluations peuvent être un indicateur de la conditionnalité dans le subventionnement public (recoupant alors la dimension de contrôle). Dans un environnement public de *New public management*, la prudence vis-à-vis de la production de ce type de données est peut-être requise, en particulier si ces données sont ensuite utilisées comme des outils classiques de performance.
- Ces évaluations peuvent avoir pour origine des motivations plus internes aux associations. Elles relèvent du registre de la gouvernance et de la régulation interne : l'élaboration d'indicateurs d'US est souvent l'occasion de construire un projet collectif, de réfléchir aux missions, mais aussi par ce biais, de consolider la cohésion du collectif interne.

En résumé, on identifie ici trois grands types d'usage possibles :

- justification globale,
- contrôle,
- construction du projet associatif.

La fréquence des évaluations ou de la production d'indicateurs n'est probablement pas la même. On ne réélabore pas son projet associatif tous les ans par exemple, alors qu'on peut envisager sérieusement que les contrôles aient lieu à fréquences élevées.

De même, l'importance accordée au processus d'élaboration des indicateurs d'US ne sera probablement pas la même dans tous les cas : lors de la construction ou de l'ajustement d'un projet associatif, le processus d'élaboration de l'évaluation de l'US peut s'avérer aussi important que les résultats eux-mêmes, et ce pour trois raisons au moins :

- du fait des *dynamiques* que ces processus peuvent engendrer ;
- du fait de l'*appropriation* que celui-ci peut permettre ;
- du fait de la *légitimité* qu'elle permet d'acquérir.

2. Quelles modalités d'élaboration. Comment s'y prendre ?

Dans le cas des indicateurs de développement durable (IDD), B. Perret opère un distinguo assez efficace entre

- les indicateurs de situation (c'est le cas des IDH du Pnud, de l'Empreinte écologique etc.),

- les indicateurs véritablement évaluatifs, situés historiquement et localement, c'est-à-dire contextualisés, qui visent des cibles particulières, et à propos desquels, il est plus délicat d'envisager une batterie d'indicateurs.

Entre ces indicateurs de situation et les processus évaluatifs, on a certainement affaire à 2 mondes différents, autour desquels, cependant, il me semble qu'il faille plutôt chercher des articulations, pour la raison qu'une fois produits, ces indicateurs deviennent des ressources et des contraintes.

a. Des contraintes si l'on s'appuie de façon excessive sur des indicateurs élaborés par la statistique publique nationale

J'identifie un risque potentiel de court-circuitage par un pôle technocratique, qui serait celui de la statistique publique, et qui viserait, en élaborant des critères, à fournir sa définition de ce que serait l'US. Si le pôle de décision est plus paritaire, le risque serait que le projet soit identifié par les parties prenantes (en premier lieu les associations) comme désincarné des réalités locales. Cela peut conduire à des tensions, par exemple pour des indicateurs d'US d'associations. Si la statistique du « nombre de création d'emplois » est considérée comme indicateur d'utilité sociale, celle-ci peut être antinomique avec une priorité associative locale d'insister sur la qualité du parcours d'insertion, avant toute visée quantitative de création d'emploi. De même, l'ancrage territorial, la valeur « proximité » (spatiale, sociale) peut, dans certaines associations, avoir une valeur sociale forte.

Les démarches d'évaluation de l'US d'une association sont plutôt des évaluations qui mettent au cœur de leur projet la délibération collective (de l'US ou de l'impact sur le DD),

- soit parce que cette délibération est inscrite dans des projets Agendas 21 ;
- soit parce que les associations sont conscientes de ce que le temps de l'élaboration peut leur apporter comme surplus de cohésion interne : cela peut en effet renforcer l'« empowerment interne » (la capacité d'agir des personnes) ; consolider l'intelligence collective et la contribution à la qualification des citoyens engagés dans le processus etc. ;
- soit encore parce que la participation citoyenne est une finalité de l'association. C'est le cas des associations d'éducation populaire (Cerdd, culture et promotion etc. : c'est à dire des projets qui placent l'émancipation individuelle et collective au cœur de leur projet).

En bref, je soutiens l'idée qu'en matière d'US comme en matière de DD, l'US ne se constate pas mais se construit et se maîtrise. Et, dans le champ de l'ESS, cela est plutôt revendiqué.

b. Mais s'appuyer sur des indicateurs issus de la statistique publique peut, sous certaines conditions, être une ressource

Cette articulation entre indicateurs établis de manière macro permet une légitimité technocratique. Elle existe. On a vu que l'un des usages possible était de conforter le champ de l'ESS, les associations sont en quête de légitimité. Or, les pratiques d'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse sur les territoires montrent que cette légitimité vient en partie d'un processus top-down, et jamais entièrement d'un processus *bottom-up*. C'est dans l'articulation et la complémentarité des deux formes de légitimité qu'il faut sans doute chercher un compromis.

L'exemple du projet innovant de construction de nouveaux indicateurs de richesse pour la région Nord-Pas de Calais est instructif à cet égard (Jany-Catrice, 2009²). Bien que revendiquant une part de participation délibérative, cette expérience a commencé par une territorialisation des indicateurs qui avaient gagné en légitimité à un niveau international (et qui avaient été plutôt le fruit d'une construction d'experts Ex : Pnud). Ces nouveaux indicateurs territorialisés étaient néanmoins relativement rudimentaires, et la région a décidé d'élaborer un processus de construction d'autres indicateurs s'appuyant sur les parties prenantes, mais aussi complétant la première vision que procuraient des indicateurs type du Pnud.

3. Importance de réhabiliter le qualitatif simultanément au quantitatif, y compris (et surtout ?) en matière d'US

L'articulation du quantitatif et du qualitatif est impératif dans des processus d'évaluation de l'US pour de nombreuses raisons :

- du fait de l'hétérogénéité des activités et des finalités de l'ESS (voir les travaux de V. Tchernonog par exemple) ;
- du fait de l'importance du processus et de sa valorisation par les acteurs du secteur.

Lorsqu'on est sur l'évaluation de l'US les grandeurs convoquées sont civiques, civiles, justice, développement humain individuel et collectif etc. les grandeurs quantitatives (limitées à des « fréquences », « densité », « nombre », etc.) n'épuiseront pas ces grandeurs identifiées ici.

- Du fait enfin que le quantitatif crée l'illusion scientifique de la légitimité mais les enjeux contemporains autour de cette question sont importants. R. Salais a bien montré, dans le cas des politiques de l'emploi, que l'amélioration des scores auxquels pouvaient conduire des excès de politiques axées sur le chiffre, provoquaient une quête de performance sociale qui peut s'opposer à la justice sociale (Salais, 2010³).

De même, un ancrage excessif dans des indicateurs de situation à un niveau macro peut conduire à des implications de *benchmarking* (comparaison des « performances en US » entre organisations singulières).

Ces repères macro devraient donc être combinés a minima avec du qualitatif, par le biais d'enquêtes sociologiques de trajectoires, sur les publics, sur les salariés, sur les bénévoles etc. Tout ce qui n'est pas « mesurable » arithmétiquement, et qui peut légitimement être reconnu comme US : réhabilitation de la capacité d'agir individuelle et collective ; dignité retrouvée des individus, gouvernance interne et externe avec les parties prenantes ; qualité des relations interne et externe ; développement de l'esprit critique ; degré d'adéquation aux besoins etc., tout cela doit pouvoir être révélé et construit par une réhabilitation des enquêtes qualitatives. Comme élément d'un savoir partagé et commun.

Conclusion

« Pour être juste, en justesse et en justice sociale le processus de connaissance [de l'US] doit être inséparable de formes démocratique de délibération publique et du débat contradictoire » (adapté de Salais, 2010). Parce que le processus transforme la diversité des expériences vécues en un savoir général.

² Revue *Savoir/agir*.

³ Revue française des affaires sociales.