

LES SERVICES PUBLICS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

131

➔ Introduction

132

L' HISTOIRE D'UNE COOPÉRATIVE MÉDICALE CHINOISE

133

➔ Quand les ONG analysent la qualité de l'éducation scolaire

134

➔ Évaluer les services publics, le rôle de la société civile

141

➔ Un label pour rien. Comment l'État doit évaluer les associations

142



2008

ÉTAT ET ASSOCIATIONS, UN PARTENARIAT FRAGILE

Au Nord comme au Sud, la société civile est appelée à s'investir de plus en plus dans le champ de l'action sociale, notamment dans la production et la coproduction des services sociaux que l'État n'assure pas, ou mal. Il s'agit de mener des actions de terrain très concrètes, mais aussi de s'impliquer dans la définition des politiques publiques : analyse des besoins, évaluation de la qualité des services, propositions de réforme... La frontière entre ces deux rôles est d'ailleurs poreuse : comme le montre l'exemple de la coopérative chinoise présenté ci-après par Yang Tuan, la mise en place d'un service local peut donner lieu à une évaluation des besoins de la population et de la qualité des services. Sur un autre terrain, Martin Péricard et Nguyen Van Phu montrent comment une ONG, dont le rôle premier est de construire des écoles et d'assurer leur fonctionnement, s'implique dans un débat public national portant sur les réformes du système scolaire dans son ensemble, pour proposer aux autorités de nouveaux indicateurs de la qualité de l'enseignement. Dans les deux cas, cette implication plus profonde dans les affaires publiques a été rendue possible grâce aux bonnes relations entre les représentants associatifs et les autorités ; pour coproduire et codéfinir, il faut instaurer une relation de confiance entre l'État et ses partenaires. Or ceci est loin d'être toujours le cas : Pierre Bauby nous rappelle que l'État français se méfie encore souvent d'une évaluation extérieure de ses actions, et Julien Adda ajoute que ce même État est tenté par son vieil instinct dirigiste lorsqu'il s'apprête à reformuler ses relations avec le monde associatif sans en informer les acteurs concernés.

L'HISTOIRE D'UNE COOPÉRATIVE MÉDICALE CHINOISE

Comment réformer le système de soins dans un pays où l'État n'assume pas ses responsabilités financières, notamment vis-à-vis de la population rurale ? La réponse apportée par le projet de Luochuan : créer une coopérative médicale autonome, financée et gérée par la population locale.

 YANG TUAN



Yang Tuan est chercheur, vice-président du Centre de recherches sur les politiques sociales de l'Académie chinoise des sciences sociales à Pékin. Ses travaux portent sur les politiques de sécurité sociale, le développement du secteur non lucratif et la gestion des communautés locales.

C'est un projet très original, mené depuis cinq ans par un groupe de chercheurs et la population locale du district de Luochuan, situé dans le Nord-Ouest de la Chine, qui est entré en 2007 dans sa phase décisive. Son objectif : la mise en place d'une coopérative médicale rurale, proposant aux villageois des soins et une assurance maladie. Son histoire remonte à 2002, lorsqu'un groupe de chercheurs de l'Académie des sciences sociales a proposé au gouvernement local de le lancer à titre expérimental, dans l'espoir d'y trouver des réponses nouvelles à la crise qui frappe la santé publique chinoise depuis des années. Selon les estimations des chercheurs, l'État chinois n'assume même pas la moitié des frais de fonctionnement des centres hospitaliers communaux ; à Luochuan, dont les finances sont pourtant meilleures qu'ailleurs, les fonds publics ne couvrent que 85 % des salaires du personnel médical, pas l'entretien du matériel, ni les frais d'hospitalisation laissés à la charge des malades. En ce qui concerne les soins préventifs, les centres médicaux publics n'offrent que les vaccins contre les épidémies pour les enfants et les contrôles de grossesse.

L'État chinois n'assume même pas la moitié des frais de fonctionnement des centres communaux.

Ayant reçu le feu vert et un financement spécifique des autorités centrales, le district a donc lancé, en 2003, le « Programme d'expérimentation de Luochuan », proposant à la population locale une assurance couvrant les frais d'hospitalisation et les soins médicaux, ainsi que des centres de santé locaux, focalisés sur la médecine préventive. La participation financière de l'État étant conditionnée par le cofinancement du projet par la population, il a été décidé qu'une somme annuelle de 10 yuans [environ 1 euro] serait versée par chaque particulier voulant faire partie du programme.

Six mois plus tard, 13 000 personnes s'étaient déjà inscrites. Ce franc succès a incité les organisateurs à formuler un projet de coopérative médicale rurale, qui combinerait la prévention et les traitements curatifs. Cependant, peu après son démarrage, le projet a perdu le soutien de l'État : en décembre 2003, faisant le constat de plusieurs dysfonctionnements – les maladies graves n'avaient pas été traitées en priorité comme prévu, les autorités locales avaient encaissé les cotisations sans fournir les services, etc. –, le gouvernement a décidé de suspendre son financement. Déterminés à poursuivre le projet, les chercheurs sont parvenus à trouver eux-mêmes les fonds nécessaires pour en financer la phase de démarrage, et à faire en sorte qu'à long terme il s'autofinance. Leur idée était de laisser les paysans décider eux-mêmes, une fois

La mutualisation des coûts permet de réduire les frais de gestion.

I VIETNAM

Quand les ONG analysent la qualité de l'éducation scolaire

Entre mars et octobre 2007, Aide et Action a mis en œuvre un projet de recherche portant sur la qualité de l'éducation au Vietnam.



Entretien avec **MARTIN PÉRICARD** et **NGUYEN VAN PHU**, Aide et Action.

Aide et Action est une association de solidarité qui apporte son soutien technique, logistique et financier à des initiatives locales. Créée en 1981, active aujourd'hui dans 20 pays, elle contribue à la scolarisation de plus de 5 millions d'enfants à travers le monde.



Quelle est la mission d'Aide et Action au Vietnam, et comment le projet de recherche réalisé en 2007 s'inscrit-il dans cette mission ?

Martin Péricard et Nguyen Van Phu : Aide et Action est présent au Vietnam depuis 2003. Notre objectif général est de renforcer le système d'éducation dans l'ensemble du pays. Notre projet de recherche, qui portait sur la qualité de l'éducation

qu'ils auraient testé les services médicaux proposés par la coopérative, s'ils voulaient ou non contribuer à son financement. Ainsi, en avril 2004, avec le soutien du ministère du Développement international britannique et de l'ONG *Amity foundation*, le projet démarra pour la deuxième fois.

Avec ces fonds, la coopérative a pu ouvrir six centres médicaux inter-villageois, logés dans les locaux des centres médicaux publics. Elle s'est également dotée de ses propres instances décisionnelles : une assemblée générale, où siègent les représentants de chacun des 34 villages du district, et une assemblée consultative, composée du maire de la ville, du directeur du service médical public et du président de la coopérative. Le président et les membres de l'assemblée générale, élus démocratiquement, sont chargés de contrôler la qualité des services. La coopérative a établi de bonnes relations avec la direction des centres médicaux publics, et leur coopération vise à établir un meilleur partage des rôles et à optimiser le service global offert à la population.

UNE EXPÉRIENCE DÉMOCRATIQUE

Les statuts de la coopérative stipulent que, pour devenir membre, chaque paysan doit cotiser à hauteur de 10 yuans par an, le reste du financement venant de différents échelons de l'administration. Les cotisations donnent le droit à un crédit qui permet aux paysans de payer leurs visites

scolaire, est né du constat qu'il n'existait pas ou peu, dans la région de l'Asie du Sud-est, de données qualitatives en matière d'analyse de la qualité de l'enseignement. On dispose certes d'indicateurs quantitatifs ; or, de l'aveu propre des autorités éducatives au Vietnam, au Cambodge et au Laos, ces statistiques ne reflètent pas la réalité de la qualité de l'enseignement dans les salles de classe. Avant l'arrivée du nouveau ministre de l'Éducation et de la Formation, qui a lancé la campagne « Dire NON aux mensonges scolaires », les indicateurs statistiques ne manquaient pas, mais les rapports n'étaient pas fiables. Il s'agissait pour nous de combler cette lacune.

Pour ce faire, Aide et Action a proposé à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) de s'associer à la mise en œuvre d'une étude qualitative, visant à étudier la vision de tous les acteurs concernés : les parents, les directeurs d'écoles, les enseignants, les élèves, les représentants de la communauté. Les enquêtes ont été menées dans deux districts ruraux et dans la ville de Nha Trang. Le projet s'est concentré sur trois écoles relevant d'une même carte scolaire (une maternelle, une primaire, et un collège), de manière à pouvoir observer les comportements d'évitement de la carte. Au cours de l'enquête ont été interrogés, en groupe ou individuellement, les acteurs publics au niveau



La coopérative évalue régulièrement la qualité de ses services.

médicales, tandis que les fonds publics couvrent les frais liés à leur hospitalisation (les dépenses de fonctionnement mais non les médicaments, qui restent à la charge des malades). Cette mutualisation des risques et des coûts permet de réduire des frais de gestion et de contrôle de toute sorte : pour les soins qu'elle ne propose pas elle-même, la coopérative procède à des achats groupés pour réduire la facture globale. Elle a ainsi conclu un contrat avec les centres médicaux publics en vertu duquel ces derniers fournissent des médicaments à prix coûtant, des traitements médicaux gratuits aux membres de la coopérative, des assurances de santé préventive, des dossiers médicaux, des suivis de convalescence, etc. La coopérative s'est également appliquée à évaluer la qualité de tous ces services : chaque mois, des entretiens sont menés et des avis collectés, tandis que les 34 villages du district envoient régulièrement leurs représentants aux centres gérés par la coopérative, pour veiller à la qualité des services et résoudre des problèmes liés à leur fonctionnement.

Pendant la première année du projet, les coûts de la coopérative restèrent limités (7,53 yuans par cotisant, laissant ainsi des marges opérationnelles importantes) et la majorité des usagers s'affichaient très satisfaits des services qu'elle procurait, les opinions favorables allant jusqu'à 85 %, le score le plus élevé jamais réalisé dans un sondage portant

de la province, du district, et des écoles, mais aussi les enseignants, les élèves, les représentants de parents d'élèves, les parents d'enfants scolarisés dans ou hors de la carte scolaire, mais aussi d'enfants déscolarisés, et les membres de la communauté engagés dans la lutte contre l'abandon scolaire.

Comment avez-vous été accueillis par les autorités, surtout les pouvoirs locaux ?

M. P. et N.V.P. : Le Vietnam est un pays où la compréhension fine du système est primordiale. Les marges de manœuvre accordées par les autorités à une initiative de ce genre dépend surtout du savoir-faire de chacun. En plus, la question de la qua-

lité de l'éducation est d'une actualité brûlante au Vietnam : les journaux sont à l'affût de tout dysfonctionnement, et le Parlement est particulièrement attentif à tout ce qui concerne le système éducatif. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le projet ait été accueilli avec une certaine prudence, notamment au moment des négociations concernant le choix des terrains d'enquête.

Si ces obstacles ont pu être surmontés, c'est notamment parce que l'équipe locale d'Aide et Action est vietnamienne et possède une très bonne connaissance de la culture et des procédures administratives. Le fait que l'équipe de recherche soit franco-vietnamienne et qu'une des chercheuses

sur les services médicaux ruraux en Chine. Fait plus significatif encore, lorsqu'on demandait aux paysans s'ils souhaitaient que la coopérative recueille et fasse connaître leur avis, 89 % répondaient par l'affirmative, tandis que 86 % soutenaient le principe que les dirigeants de la coopérative soient élus démocratiquement.

LUTTE POUR L'AUTONOMIE DE GESTION

Lorsque les paysans se sont rendu compte qu'ils pouvaient s'organiser eux-mêmes pour améliorer l'état de la santé publique, ils ont déclaré qu'ils voulaient financer la totalité des soins, plutôt que de reposer sur l'aide externe. Par conséquent, pendant la deuxième année du projet, la coopérative a opté pour un système d'autofinancement en relevant la cotisation annuelle de 10 à 20 yuans. Dans un premier temps, le taux de participation est resté élevé : 52 % des familles de la ville et 40 % de la population agricole reconduirent leurs adhésion en 2006. Cependant, au début de 2007, le projet coopératif en était à sa troisième année, le taux de participation a chuté jusqu'à atteindre 11 % ; visiblement, les paysans avaient perdu confiance, et un sentiment d'insatisfaction se manifestait.

Au début de 2007, le taux de participation a chuté pour atteindre 11 % : les paysans avaient perdu confiance.

de l'IRD parle le vietnamien et possède un réseau de connaissances sur place a été également un facteur déterminant. Tout ceci nous a permis de gagner progressivement la confiance des partenaires. Quant aux autorités locales, elles ont joué le jeu et nous ont permis d'interroger les personnes ciblées, même lorsque leur discours était susceptible de jeter une lumière défavorable sur le fonctionnement du système.

Quelles sont les principaux résultats de l'enquête ?

M. P. et N.V.P. : La recherche a permis de confirmer les différences qui existent dans l'appréciation de la qualité de l'éducation, en fonction à la fois de la

position des différents acteurs vis-à-vis du système éducatif, mais aussi de leur situation propre. Les situations, au regard de la qualité de l'éducation, sont très contrastées d'une zone à une autre, et dépendent de la façon dont les responsables aux différents échelons perçoivent leur rôle et interprètent les directives qui leur parviennent des niveaux supérieurs, mais aussi de l'environnement socio-économique et culturel local.

La recherche confirme également que le seul examen d'indicateurs quantitatifs, quel que soit le niveau auquel ils sont recueillis, n'est pas suffisant, en particulier si ces indicateurs servent de base à la fois à l'élaboration de la politique éducative et à



Six mois plus tard, le nombre d'adhérents continue d'augmenter.

Ce résultat n'est pas tant lié à la hausse des frais de participation ; il reflète plus les difficultés dues à l'organisation d'une coopérative dans un cadre juridique qui ne le lui accorde pas une vraie autonomie de gestion. Tant sur le plan des objectifs, de la gestion du personnel, du

contrôle des coûts que des normes de contrôle, une coopérative paysanne suit une logique différente de celle d'un service d'État. Pourtant, le personnel des centres qu'elle gère reste sous l'autorité des centres médicaux publics. D'où la difficulté de moti-

ver le personnel médical, qui préfère souvent l'ancien système formellement public, mais avec des activités commerciales importantes. Parmi les 26 membres du personnel médical public qui participent au projet, 13 ont le statut de fonctionnaire d'État ; sur ces 13 personnes, seulement 8 se rendent effectivement au travail et seulement 3 sont habilitées à prescrire des médicaments, ce qui ne peut rester sans conséquence sur la performance des centres coopératifs. La direction des centres publics soutient la coopération mais ne peut pas licencier un fonctionnaire d'État et ne dispose d'aucun levier pour obliger son personnel à travailler dans les nouvelles unités, où les recettes sont fixes et où les malades ne payent pas pour chaque visite. Dans l'état actuel des choses, les directeurs des centres passent de plus en plus leur temps à surveiller ce que font leurs employés plutôt qu'à améliorer la qualité des soins.

l'évaluation des différentes unités du système éducatif. Elle a aussi montré que parler de qualité de l'éducation n'avait de sens que s'il s'agissait de qualité *pour tous*, en prenant en compte toutes les situations, y compris celles des groupes les plus défavorisés – même si, d'un point de vue statistique, ces groupes peuvent apparaître comme non représentatifs. Les marges de pauvreté et d'extrême pauvreté ont donc été étudiées, quel que soit leur poids statistique.

Comment ces résultats ont-ils été accueillis ?

M. P. et N.V.P. : Le projet de recherche a été coordonné par l'IRD mais mené en commun avec plu-

sieurs instituts de recherche vietnamiens. Dès le début, nous avons opté pour une équipe mixte en termes de nationalité (française et vietnamienne), de profil scientifique (économie, sociologie, sciences de l'éducation) et d'appartenance institutionnelle. Tous les chercheurs ont participé à toutes les étapes du projet, pour assurer une meilleure cohérence entre la récolte des données et le travail d'analyse. Le processus a en outre associé étroitement les autorités éducatives locales, avec lesquelles de nombreux échanges ont eu lieu tout au long du projet, leur permettant de mieux nous exposer leurs difficultés, mais aussi de comprendre ce que nous pouvions leur apporter. Grâce à cette manière de travailler, ainsi qu'à

Les chercheurs avaient découvert ce problème très tôt, avant même le démarrage du projet, et avaient proposé au gouvernement local un programme de réforme plus complet, comprenant aussi une réforme des centres communaux. Leurs propositions sont restées sans écho et le resteraient probablement jusqu'à ce jour si, devant la dégradation continue du service public et les prix des services médicaux, la plupart des paysans du district n'avaient pas fini par refuser de se faire soigner dans les centres communaux : en 2007, la crise du service public était à son comble et le moment vint de lancer une réforme plus globale. Le groupe d'étude avait déjà consulté tous les acteurs concernés et, soutenu par le gouvernement local, a obtenu l'autorisation pour la coopérative d'embaucher et gérer elle-même son personnel. De même, avec le soutien du gouvernement local et du ministère de la Santé, il a établi un registre des structures médicales non lucratives dans la région. Le nouveau schéma affaiblit les structures existantes, devenues de fait commerciales, et cherche à renforcer les acteurs du secteur non lucratif. Le 1^{er} août 2007, en signe de leur nouvelle autonomie de gestion, les centres de la coopérative ont accroché leurs enseignes en façade. Il s'est vite avéré que le nouveau système leur permet d'améliorer la qualité du service : six mois après la mise en place du nouveau modèle, le nombre d'adhérents continue d'augmenter.

Le nouveau schéma renforce les acteurs du secteur non lucratif.

un partage des rôles entre les différents participants, la légitimité de l'expertise apportée par Aide et Action n'a jamais été mise en doute.

Le projet vient d'être réalisé, mais que peut-on dire d'ores et déjà de son impact ?

M. P. et N.V.P. : Un vent de réforme souffle sur le pays, avec comme thème la qualité de l'enseignement, et nos interlocuteurs sont réceptifs à nos travaux. Ce qui montre que l'on peut, même dans un système éducatif où l'État est omniprésent, ou du moins prétend l'être, promouvoir des changements ou des orientations à partir du moment où celles-ci reflètent une réalité acceptable par le sys-

tème. Contrairement à ce qu'on affirme souvent, on peut faire du plaidoyer dans un pays comme le Vietnam. En l'occurrence, notre plaidoyer est technique et se fonde sur la réalité du terrain. Sa « neutralité » politique – nous n'avancons que des données et des résultats *from below*, et nous ne faisons pas de recommandations autres que celles qui trouvent l'appui dans les données collectées – lui permet d'être entendu.

PROPOS RECUEILLIS PAR WOJTEK KALINOWSKI.
CET ENTRETIEN A ÉTÉ REVU PAR MARIE-FRANCE LANGE
ET HENAFF NOLWEN, DE L'INSTITUT DE RECHERCHE
POUR LE DÉVELOPPEMENT.



UNE EXPÉRIENCE PROMETTEUSE

Qu'il s'agisse de la collecte des fonds ou de la gestion, l'expérience de Luochuan prouve que les paysans qui s'organisent font preuve d'un grand enthousiasme et qu'ils souhaitent s'impliquer dans la gestion des services dont ils sont les principaux bénéficiaires. Il suffit de les laisser s'organiser et exprimer leur volonté collective pour redonner espoir à la santé publique rurale.

Du point de vue des réformes de la santé publique en Chine, le projet de Luochuan, qui se fonde sur la mutualisation des coûts et une assurance collective locale, a le mérite d'établir une définition claire de ce qu'est une assurance santé : l'assuré paye une somme forfaitaire et bénéficie ensuite de soins gratuits. Le projet réduit aussi des dépenses de toute sorte liées aux remboursements et à la gestion. Toutefois, il montre en même temps que cette nouvelle forme d'organisation a besoin de temps pour obtenir des résultats tangibles, et surtout qu'elle doit s'appuyer sur un nouveau système

de gestion du personnel et d'autonomie financière.

Dans l'état actuel, les structures médicales existantes se focalisent sur la maximisation des profits plutôt que sur les problèmes des malades et la qualité des soins. Sans une transformation en profondeur, la seule réforme du mécanisme de financement ne parviendra pas à résoudre ce problème.

Si la coopérative de Luochuan affiche de bons résultats, son problème principal est le suivant : comment réconcilier la production des soins avec l'autonomie totale de la structure ? À cette question, l'année 2008 apportera peut-être un début de réponse, car le nouveau programme de réformes de la santé publique prévoit une réorganisation des structures de santé rurales. Cette réorganisation peut ouvrir une brèche dans le système actuel et encourager l'émergence d'autres coopératives.

**Comment réconcilier
la production des soins
avec l'autonomie totale
de la structure ?**

ÉVALUER LES SERVICES PUBLICS LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Loin d'être un handicap pour le fonctionnement des services publics, l'intervention de la société civile est un atout, une opportunité. Encore faut-il la susciter, l'encourager ou au moins ne pas la dissuader, comme c'est si souvent encore le cas, notamment en France.

|| PIERRE BAUBY



Docteur en sciences politiques, enseignant et chercheur (IEP de Paris, université Paris 8), animateur de réseaux européens sur les services publics (CEEP, CELSIG, AITEC), auteur en particulier de *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998 ; *Le Service public*, Flammarion, 1997 ; *L'État-stratège*, Éditions ouvrières, 1991.

Les services publics sont définis, organisés et financés pour répondre à des besoins sociaux que les règles communes du marché et de la concurrence ne permettent pas de satisfaire : garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, aux transports, aux communications, etc.) ; assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, construire des solidarités ; créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental ; enfin, prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures. Cette définition appelle aussitôt deux remarques. D'abord, leur organisation est évolutive dans le temps et l'espace ; les services publics ne sont pas définis une fois pour toutes, mais évoluent en fonction des besoins et des choix collectifs que fait chaque société. Ensuite, la seule finalité des services publics est de répondre aux besoins des utilisateurs, que ceux-ci soient les habitants et citoyens de chaque entité territoriale, les professionnels et toutes formes de regroupements collectifs.

Les hommes politiques se considèrent encore souvent comme les seuls aptes à définir le « bien commun ».

Ces deux caractéristiques amènent à considérer comme indispensable l'évaluation des services publics, de leurs performances, de leur efficacité et plus généralement de leur organisation, de leur fonctionnement réel, de leur management comme des personnels qui rendent ou prestent le service. Comment adapter les services aux besoins et à leurs évolutions si on ne mesure pas de manière continue les performances, si on n'organise pas l'expression des besoins ?

Pourtant, la mise en œuvre de processus d'évaluation des services publics demeure exceptionnelle, aussi bien en France que dans nombre de pays européens ou à l'échelle communautaire. Toute une série d'arguments sont mis en avant pour justifier ces inerties ou ces blocages :

- > les responsables politiques se considèrent souvent comme les seuls aptes à définir le « bien commun » et donc les services publics ; développer des procédures autonomes d'évaluation serait les suspecter de ne pas être capables d'assumer leurs responsabilités ;
- > les responsables des administrations ou des entreprises qui rendent ou prestent le service mettent en avant le fait qu'ils sont les seuls à maîtriser la complexité du service, les contraintes et possibilités qui existent ; ils soulignent fréquemment qu'ils ne peuvent être évalués que par leurs pairs ;
- > souvent aussi, les personnels des services administratifs ou des entreprises qui rendent le service estiment que les utilisateurs ou la société civile sont moins bien placés qu'eux pour mesurer le service rendu ;

Un label pour rien Comment l'État doit évaluer les associations

Le projet de label « gouvernance et gestion responsable des associations » suscite la polémique dans le milieu associatif français. Il s'agit moins d'améliorer la qualité d'évaluation que d'aligner le secteur associatif sur le modèle de la « gouvernance d'entreprise ».



JULIEN ADDA est délégué général de la conférence permanente des coordinations associatives.

Le 13 décembre 2007, Roselyne Bachelot, ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, s'exprimant devant le Conseil national de la vie associative (CNVA¹), a annoncé qu'elle veut « promouvoir

le label associatif, gage de transparence et de bonne gouvernance, afin de donner les meilleures garanties aux donateurs et de conforter leur confiance ». Quelques jours plus tard, l'Assemblée nationale a annoncé la mise en place d'une mission parlementaire sur ce thème : « Du fait de leur rôle croissant, expliquent les élus, les associations sont soumises à des exigences accrues de transparence et de gou-

> les uns et les autres mettent souvent en avant la complexité de l'évaluation des performances qui doit prendre en compte tout à la fois les prix et la qualité, l'accessibilité et la relation de service, l'ensemble des externalités, positives comme négatives.

PRENDRE EN COMPTE LA COMPLEXITÉ DE L'ÉVALUATION

Du fait des missions qui leur sont imparties, les « services d'intérêt économique général » ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence, mais des rapports conflictuels entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général dont ils sont chargés. Ces rapports conflictuels ne sont pas stables et figés, mais évolutifs dans le temps et l'espace. Ils tiennent notamment aux histoires, traditions, institutions et cultures nationales. Les modes de mise en œuvre des services d'intérêt économique général sont étroitement dépendants des sociétés dans lesquelles ils prennent place.

L'évaluation n'a de sens que rapportée aux objectifs et missions assignés, qui relèvent de trois sources de définition – le consommateur, le citoyen et la collectivité – et ont trois composantes – la garantie d'exercice des droits fondamentaux de la personne, la cohésion sociale et territoriale, la définition et la conduite de politiques publiques. L'évaluation est une fonction différente de la régulation, mais aussi un élément nécessaire de celle-ci. Toute régulation a intérêt à prendre appui

vernance, ce qu'illustre notamment l'affaire récente de l'Arche de Zoé.» C'est dans ce contexte qu'a été créée, le 16 janvier 2008, la « mission d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives » présidée par Pierre Morange.

Il semble ainsi qu'au nom de la bonne gouvernance, l'État français s'apprête à élaborer un nouveau label pour certifier les associations qui répondent aux normes de qualité exigées. Son intérêt pour le monde associatif est compréhensible : 1,1 million d'associations actives, 1,6 million de salariés, un budget de plus de 60 milliards d'euros, 15 millions de bénévoles. Avec un taux de croissance de 2,5 % par an, l'activité économique du secteur croît plus

vite que l'économie française dans son ensemble. Les pouvoirs publics ont accompagné cette évolution par une série de mesures visant à mieux encadrer et contrôler l'activité économique des associations. Car l'enjeu financier est de taille : depuis dix ans, l'État défiscalise de plus en plus les dons des particuliers qui vont aux associations d'utilité sociale. En 2005, ces dons ont atteint la somme de 2,5 milliards d'euros, et plus de 6 millions de foyers ont profité des réductions fiscales. Rien de plus naturel donc que, quelle que soit leur couleur politique, les gouvernements cherchent à s'assurer que les dons sont gérés de façon responsable. Et pourtant, le thème de la « gouvernance des



sur des évaluations pertinentes et à en susciter. En même temps, l'évaluation doit permettre d'appréhender les dysfonctionnements, les différences en termes de qualité et/ou type de service d'un pays à l'autre et donc de mettre l'accent sur les nécessaires évolutions des missions comme du cadre réglementaire.

Quatre caractéristiques spécifiques aux services publics doivent être prises en compte dans l'évaluation. D'abord, ils font intervenir toute une série d'acteurs dont les intérêts et attentes sont différents et dans certains cas opposés et dont les rapports sont marqués par des asymétries d'informations et d'expertises. Ensuite, l'analyse des performances des services publics doit intégrer la diversité des territoires

Aucune catégorie d'acteurs ne doit pouvoir s'arroger le monopole de l'évaluation.

dans lesquelles ils interviennent. Par ailleurs, la performance peut s'apprécier pour différentes échelles temporelles. À très court terme, quant à la satisfaction immédiate du service, sa qualité, l'efficacité de sa gestion, ou à moyen, long voire très long terme pour des effets plus diffus dans le temps. Enfin, les services publics ont souvent des effets structurants à long terme et génèrent de nombreuses externalités, positives ou négatives.

Dès lors, l'évaluation des performances apparaît à la fois indispensable et complexe. Elle doit aborder un grand nombre d'aspects, comme les prix et leurs évolutions, les questions d'accessibilité (physique, so-

associations » avait jusqu'ici été absent du discours officiel. Son introduction est très récente ; en mai 2007, donc six mois avant Roselyne Bachelot, la directrice générale de l'AFAQ-AFNOR Certification, une société privée spécialisée dans la certification, a présenté le nouveau « label de la gouvernance et de la gestion responsable des associations et fondations ». Pris au dépourvu, les responsables associatifs présents à l'occasion découvraient qu'il s'agissait d'une action soutenue par l'État, et dont le lancement avait déjà été annoncé aux experts comptables et autres professionnels du contrôle de gestion. Les seules à ne pas être au courant étaient les associations elles-mêmes.

UN LABEL COMMERCIAL

Ce n'est donc pas l'État lui-même qui va certifier les associations. L'AFAQ-AFNOR Certification fait partie du groupe AFNOR, spécialisé dans la gestion des normes et des certificats de qualité et dont les services s'adressent en premier lieu aux entreprises. À n'en pas douter, seulement les plus grandes associations pourront s'offrir le luxe de se « mettre aux normes », peut-être dans l'espoir de tirer du nouveau label un avantage compétitif. Mais quelle sera la valeur réelle du label ? Compte tenu de la diversité des situations et des secteurs dans lesquels opèrent les associations, un certificat valable pour tous risque de renseigner bien peu sur



ciale, territoriale), la qualité de la fourniture, comme la sécurité, les relations avec les utilisateurs (clarté et transparence des contrats, réactivité aux demandes, traitement des plaintes, indemnisation), les enjeux de solidarités et de cohésion (territoriale, sociale, inter-générationnelle), l'emploi (direct, indirect, induit). De plus, ces éléments doivent être mis en relation entre eux, tels les liens entre prix et qualité.

FAIRE PARTICIPER LA SOCIÉTÉ CIVILE

Comment définir, conduire et exploiter l'évaluation des performances des services publics ? D'abord, pour être pertinente et cohérente, l'évaluation doit faire intervenir l'ensemble des acteurs concernés, porteurs de leurs attentes et aspirations, de leurs intérêts, à commencer par ceux qui sont a priori exclus des processus d'évaluation, mais qui sont la raison d'être des services publics, les utilisateurs et donc la société civile. Toute entrave à l'expression-intervention d'une des catégories d'acteurs appauvrirait l'évaluation et lui enlèverait une part de sa légitimité. Aucune catégorie d'acteurs ne doit pouvoir s'arroger – en droit ou en fait – le monopole de l'évaluation. Il existe des risques de confiscation de l'évaluation par certains acteurs si la fonction d'évaluation relevait entièrement et uniquement d'eux. Il pourrait en être ainsi, par exemple, si l'évaluation était confiée uniquement aux instances chargées d'assurer la fonction de régulation, ou aux instances politico-

leur mode d'organisation. Plus grave encore, il risque à terme de se substituer aux évaluations réalisées par l'État.

Le label n'est qu'une première étape d'une stratégie commerciale plus large, ciblant les 50 000 plus grandes associations en France. L'AFAQ-AFNOR Certification collabore avec des organismes de conseil et d'audit qui, après avoir formé ses consultants, proposeront aux associations un service de « mise en conformité » dont le coût pourra s'élever à huit fois le coût de la certification proprement dite (en moyenne 25 000 euros sur une période de trois ans). Au total, une grande association qui voudrait certifier un site d'environ 100 personnes, et qui ne

peut pas mobiliser ses propres bénévoles pour assister les consultants externes, devrait supporter un coût d'environ 150 000 euros sur trois ans.

On retrouve chez les initiateurs du projet la rhétorique de la gouvernance d'entreprise appliquée telle quelle au monde associatif : il faut voir clair dans l'opacité de ces associations devenues de véritables entreprises associatives, nous dit-on en résumé. Ces « entreprises pas comme les autres » doivent donc se soumettre à une exigence de transparence et de contrôle maximum. Mais ne le font-elles pas déjà ?

Le mérite du modèle associatif français est d'avoir développé des mécanismes d'autorégulation. L'exem-



L'évaluation doit fournir les bases à un débat public et contribuer à l'existence d'une opinion publique.

administratives qui définissent la réglementation, ou, au plan européen, à la seule Commission. L'évaluation doit prendre en compte la pluralité des informations et des expertises ; des dispositifs de « recours » doivent permettre de contester la manière dont une évaluation

est conduite et de générer une contre-expertise. La meilleure garantie de cette prise en compte de tous les acteurs est sans doute que des représentants de chaque catégorie d'acteurs fassent partie de la structure qui définit les orientations de l'évaluation et en assure le suivi. Cette instance doit avoir

des marges d'autonomie par rapport aux différents acteurs concernés et disposer de réels moyens d'expertise et d'investigation.

Les instances chargées de l'évaluation doivent exister au niveau où le service public est défini et organisé. En même temps, il faut définir au plan communautaire des modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison, de coordination voire d'harmonisation, qui peuvent aussi être un appui pour les réalisations nationales. La dimension européenne est d'autant plus à prendre en considération que les marchés concernés sont de moins en moins nationaux et que les acteurs eux-mêmes sont de plus en plus transnationaux, au point que l'on peut parler d'« européateurs ».

ple le plus connu est le Comité de la charte du don en confiance, un organisme d'agrément et de contrôle des associations et fondations qui évalue les membres signataires. Le Comité de la charte conjugue une excellente connaissance du secteur avec une grande indépendance dans la façon dont elle assume sa mission. Contrairement à celle de l'AFAQ-AFNOR Certification, sa démarche est non lucrative.

Le principe de l'autorégulation connaît certes ses limites : on ne peut se passer des contrôles externes qui doivent en plus se cumuler. Mais ces contrôles existent déjà : les commissaires aux comptes, les bailleurs de fonds, la Cour des comptes, les corps d'inspection des ministères... L'arsenal juridique

français n'offre pas moins de 73 façons de contrôler l'activité d'une association.

RENFORCER LES MÉCANISMES EXISTANTS

Les outils existent donc déjà et, jusqu'à preuve du contraire, rien ne permet d'affirmer que la façon dont les associations gèrent leurs fonds échappe au contrôle public. Et si l'on souhaite plus de contrôle, il suffit de poursuivre la logique de certification actuellement en vigueur, en renforçant par exemple le rôle du commissaire aux comptes ou en obligeant les associations à publier des résultats plus détaillés dans leur rapport annuel. On pourrait aussi revoir le système de contrôle dans son ensemble, qui mériterait



UNE VOLONTÉ POLITIQUE FORTE

L'évaluation a plusieurs objectifs, mais son but principal est de fournir une information la plus objective possible sur le fonctionnement d'un secteur, à charge aux acteurs d'en tirer ensuite les conclusions qu'ils souhaitent par rapport aux objectifs qu'ils se fixent. En ce sens, l'évaluation doit fournir les bases à un débat public et contribuer à l'existence d'une opinion publique, en apportant l'information, qui en est une condition essentielle. Le caractère démocratique du débat dépendra de la capacité de tous les acteurs à y intervenir.

Les diverses autorités publiques y seront naturellement présentes. Elles avaient auparavant souvent le monopole de la parole légitime dans le débat ; elle continueront à y tenir une forte présence pour peu qu'elles assument leur rôle de définition des missions d'intérêt général et de régulation du secteur. Les opérateurs, ainsi que les grands clients industriels, ont également les ressources nécessaires pour tenir leur place dans le débat, et ils l'ont déjà tenue lors des discussions autour des directives et des lois de transposition. Le problème se pose essentiellement pour les consommateurs-citoyens. Ils sont rarement en situation de faire entendre leurs voix de manière efficace lorsqu'ils ne disposent pas d'une institution leur permettant d'avoir accès au débat.

La création de « conseils des consommateurs », dotés de leurs propres moyens d'expertise et de communication, pourrait contribuer à l'efficacité

d'être simplifié pour devenir plus efficace.

On retrouve également, dans la démarche du gouvernement, l'idée que le public doit bénéficier d'une meilleure garantie quant à l'organisation interne de l'association, à l'instar de la gouvernance d'entreprise. On oublie sur ce point une différence de taille entre une association et une entreprise : le fonctionnement d'une association régie par la loi de 1901 n'est pas stipulé par la loi, c'est l'association elle-même qui le précise dans ses statuts. Là encore, on peut se demander quelle sera la valeur d'un label unique pour évaluer le fonctionnement interne des associations.

Il faut donc rappeler la distinction entre contrôle et évaluation : c'est cette dernière qui est le véritable

enjeu de la « bonne gouvernance » des associations. Il est vrai que l'exercice d'évaluation s'avère souvent difficile, notamment dans les secteurs qui connaissent mal les systèmes institutionnalisés d'évaluation de l'action publique. Mais là encore, la réponse réside dans meilleur usage des outils existants. La CNVA a, par exemple, proposé de renforcer la capacité d'expertise des partenaires impliqués dans l'évaluation, tandis que certaines coordinations d'associations ont édité, en commun avec les pouvoirs publics, des normes sectorielles pour garantir l'utilité et l'efficacité sociale du projet associatif. Proposer des critères d'évaluation pertinents, partager des bonnes pratiques, les faire



de l'évaluation et permettre au consommateur-citoyen de tirer pleinement partie de celle-ci dans son jugement sur le mode d'organisation et de régulation des services d'intérêt économique général. La mise en place de « médiateurs » peut également contribuer à la prise en compte des aspirations des consommateurs.

Il reste que la mise en œuvre de ces processus démocratiques d'évaluation suppose l'existence d'une volonté politique forte, pour vaincre les réticences et obstacles. Certains acteurs mettent en avant les difficultés et la complexité inhérentes à l'exercice pour la freiner voire l'entraver ; pour les responsables des autorités publiques, l'évaluation conduit à révéler des objectifs qu'ils ne souhaitent pas toujours expliciter ; certains opérateurs peuvent escompter que les utilisateurs ne disposent pas d'éléments précis de comparaison ; les acteurs qui estiment être en position favorable en matière de répartition des rentes peuvent ne pas souhaiter une véritable transparence ; etc. C'est en développant une dynamique progressive d'évaluation que ces réticences et obstacles pourront être dépassés, bien davantage que par des règles ou injonctions. Développer l'évaluation des performances des services publics est un axe clé pour que ceux-ci répondent de mieux en mieux à leur finalité qui n'est autre que de répondre aux besoins des consommateurs, des citoyens et de la société et à leurs évolutions.

valoriser : tels seraient les axes d'une véritable réflexion sur la « gouvernance des associations ». Derrière les modèles proposés par l'AFAQ-AFNOR Certification et le Comité de la charte, on découvre ainsi une différence de principe : l'évaluation des associations doit-elle être une activité commerciale ou associative, déboucher sur un label unique ou respecter les différences sectorielles, être l'œuvre des consultants ou d'un ensemble d'acteurs (citoyens, élus, association...) ? Et quel rôle pour l'État dans l'un et l'autre des deux modèles ? L'enjeu est de taille pour l'avenir du secteur associatif français. Aussi ce dernier commence-t-il à organiser une « riposte », en demandant au

gouvernement d'ouvrir une concertation nationale sur le projet. D'ores et déjà, les travaux de la mission parlementaire présidée par Pierre Morange laissent penser que le message a été reçu. La publication de son rapport, prévue pour septembre 2008, sera l'occasion de faire de la « gouvernance » des associations un sujet de débat public.

11 Cette instance de consultation placée auprès du Premier ministre donne son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires et propose des mesures visant le développement de la vie associative.

Gérard Sousi, « Les contrôles sur les associations : inventaire et questions », *Petites affiches*, 24 avril 1996, n° 50.

