Critique de la Méthode d'Évaluation Contingente au sein des politiques éducatives territorialisées

Critique of the Contingent valuation method (CVM) within localised educational policies

Angélique Chassy

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/9315>

ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 1 April 2015

Number of pages: 171-184

ISBN: 978-2-7430-2099-6

ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Angélique Chassy, « Critique de la Méthode d'Évaluation Contingente au sein des politiques éducatives territorialisées », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 32/2 | 2015, mis en ligne le 11 mai 2019, consulté le 14 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/9315>

Critique de la Méthode d'Évaluation Contingente au sein des politiques éducatives territorialisées

04

► **Angélique Chassy**

Université de Rouen, Laboratoire CREAM, 3 avenue Pasteur, 76186 Rouen

Résumé

Aujourd'hui en France, l'arbitrage des dépenses publiques est devenu une question majeure, toutes échelles territoriales confondues. Il est donc utile de doter les décideurs publics, placés dans un contexte multi-niveaux, d'outils de mesure économique ex ante des effets de ces politiques. Le défi consiste alors à trouver de nouveaux instruments d'évaluation aidant à la décision publique multi-niveaux. La Méthode d'évaluation contingente (MEC) permet d'assigner une valeur monétaire à un bien public non-marchand à partir des préférences exprimées par les citoyens-consommateurs. Bien que fréquemment utilisée dans le domaine environnemental, la méthode reste à ce jour très controversée. D'où la nécessité de réaliser des expérimentations dans d'autres champs des politiques publiques. Le travail de recherche ainsi présenté dans cet article a pour objectif d'étudier si la MEC appliquée au champ des politiques éducatives territorialisées est socialement et politiquement pertinente.

© 2015 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : bien public non-marchand, évaluation des politiques publiques, gouvernance multi-niveaux, décision publique, monétarisation, consentement à payer, politiques éducatives territorialisées, justice sociale.

Abstract

Critique of the Contingent valuation method (CVM) within localised educational policies. Today in France, the arbitration of the public spending became a major question, any confused territorial scales. It is thus useful to provide public authorities, placed in multilevel context, tools for ex ante economic measure program effects. The challenge is to find new measuring instruments to assist multi-level public decision. The Contingent Valuation Method (CVM) allows you to assign a monetary value to non-profit public assets

*Auteur correspondant : angelique.chassy@wanadoo.fr

doi :10.3166/pmp.32.171-184 © 2015 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

and services based on the preferences expressed by consumer-citizens. Although frequently used in the environmental domain, the method still remains very controversial; hence the need carry out experiments in other areas of public policy. The research work so presented in this article has for objective to study if CVM applied to the field of localised educational policies is socially and politically relevant.

© 2015 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: non-profit assets and services, public policy evaluation, multi-level governance, public decision-making, monetization, willingness to pay, localized educational policies, social justice.

Introduction

Nouvel outil d'aide à la décision publique, l'évaluation a émergé et est montée en puissance durant les dernières décennies. Elle est apparue nécessaire aux autorités publiques françaises afin de réajuster les programmes, de couper dans les dépenses, de mesurer l'utilité des biens et services publics et de faire jouer aux acteurs une logique d'apprentissage. Les biens publics appartiennent à tous les citoyens¹, qu'ils soient usagers ou non-usagers. Certains bénéficient à tous tels que la défense nationale, un phare, l'éducation voire l'air que nous respirons. D'autres biens sont principalement locaux tels que l'éclairage public, les espaces verts et la voirie. Dans ce cas, Samuelson (1954) considère que le bien public répond à deux critères de non-rivalité et de non-exclusion. Autre dimension importante, ces biens ne relèvent pas du marché mais relèvent de l'intérêt général. Ils sont financés par les autorités publiques sur la base des recettes publiques c'est-à-dire de l'impôt. Ce financement repose sur la dotation initiale des ressources dont disposent les citoyens, c'est-à-dire leur revenu.

Les coûts de production des biens publics impactent fortement les finances publiques et ce à tous les niveaux de l'action publique. Dans ce contexte, l'État et les collectivités territoriales cherchent à apprécier l'utilité de l'action éducative de la Politique de la ville qui relève des politiques sociales. Dans cette acception, il s'agit de proposer un nouveau système d'évaluation des politiques publiques en privilégiant de nouvelles pratiques de gouvernance démocratique et notamment de bonne gouvernance multi-niveaux. Mais comment faire des choix lorsque les ressources publiques sont limitées ? Quels sont les bénéfices que procure cette politique ? Faut-il améliorer ou abandonner cette politique ? La question de l'efficience est donc centrale mais comment en effectuer la mesure ?

Le défi consiste alors à trouver de nouveaux instruments d'évaluation économique *ex ante* aidant à la décision multi-niveaux. Ainsi, il est proposé d'appliquer la MEC qui repose sur une *Analyse coût et bénéfice* (ABC) dans le champ des politiques éducatives territorialisées. De ce point de vue, la décision publique est prise en comparant les bénéfices et les coûts supportés par la collectivité.

La MEC élaborée et améliorée par des économistes (voir par exemple Ciriacy-Wantrop (1947); Davis (1963); Mitchell et Carson (1989); Arrow et Solow (1993); Diamond et Hausman (1993)) s'est développée dans le monde anglo-saxon. Elle renvoie à son inspiration néoclassique qui privilégie l'individu et le calcul utilitariste. Une telle méthode implique d'une part une nouvelle réflexion sur la rationalité dans l'action publique puisque les déci-

¹ Le mot citoyen dans la sphère publique est très polysémique : usager, contribuable, électeur.

sions des décideurs sont prises en fonction de l'intérêt général qui repose sur la maximisation du bien-être individuel et d'autre part au recours au calcul économique – notamment monétaire – *ex-ante* pour répondre à la question d'utilité d'un bien public.

Bien que fréquemment utilisée dans le domaine environnemental pour évaluer les dommages environnementaux (voir par exemple Desaigues et Point (1993); Luchini (2002); Chanel *et al.* (2004)), la méthode reste à ce jour très controversée. Elle fait débat tant d'un point de vue théorique que méthodologique ou encore éthique. Suite à des discussions contradictoires et passionnées relatifs à la fiabilité de la MEC, de nombreux praticiens recommandent de nouvelles expérimentations avant d'obtenir des conclusions « fermes ».

En tant que chercheur, ce constat amène à étudier la possibilité de transférer ou d'exporter cette méthode, du champ où elle a été conçue et expérimentée, celui de l'environnement, dans un autre, celui des politiques à caractère social. Il s'agit en effet de statuer sur le caractère sinon universel en tout cas général et généralisable ou pas de la MEC dans l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, le terrain de recherche – qui retient l'attention des décideurs multi-niveaux – est d'appliquer cette méthode dans la conduite des politiques éducatives territorialisées.

Ces politiques qui relèvent des politiques sociales ont pour but de lutter contre les inégalités sociales dans les quartiers dits défavorisés socialement et économiquement. Multipartenariales, elles concernent le soutien scolaire, l'animation d'activités socioculturelles et de loisirs etc. Ce nouveau champ d'expérimentation présente un double avantage.

Les politiques éducatives territorialisées sont immatérielles, c'est-à-dire qu'elles produisent du sens, du lien social et du bien-être. Adopter ce point de vue revient à dire que ces politiques n'ont pas de prix. Enfin, elles présentent des spécificités plus contraignantes que les politiques environnementales. Le domaine de l'éducation est régi par un ensemble de principes fondamentaux formulés par la constitution française du 27 octobre 1946. Ces principes laissent la voie libre au bien commun plutôt qu'à l'individualisme.

Ainsi, notre question de recherche est la suivante : la MEC est-elle socialement et politiquement pertinente dans le champ des politiques éducatives territorialisées à partir duquel aider à la décision publique multi-niveaux, ce qui renvoie à des questions éthiques ? En conséquence, la première partie de cet article présente la démarche de la MEC dans son objet d'éclairer la décision publique. La deuxième partie permet de mesurer le degré d'acceptabilité multi-niveaux de la méthode à partir d'une analyse hypothétique. Enfin, les différentes interviews menées en direction de décideurs publics permettent de mesurer empiriquement son acceptabilité dans l'évaluation des politiques publiques.

1. MEC et action publique

La MEC vise à éclairer les choix publics en renforçant le caractère démocratique des prises de décision publique. Il s'agit d'une démarche fondée sur l'individualisme méthodologique qui cherche à produire des biens collectifs sur la base des préférences individuelles exprimées en termes monétaires. La révélation des préférences est rendue possible par l'expression du *Consentement à payer* (CAP) individuel, ce qui n'est pas sans poser des questions éthiques dans la décision publique. C'est là que l'expérimentation dans le champ des politiques éducatives territorialisées prend tout son sens.

1.1. Estimation monétaire d'un bien public non-marchand

La théorie du consommateur avance que les individus sont rationnels et maximisent leur utilité. La MEC est fondée sur cette théorie. Elle met l'accent sur la dualité citoyen-consommateur et postule ainsi que les citoyens-consommateurs – des « *clients* » de l'action publique – sont les meilleurs juges pour déterminer l'utilité qu'il retire d'une politique publique.

Si ce critère de jugement est lié à l'utilitarisme comme théorie des choix publics, son application nécessite d'explicitier comment l'individu-citoyen est aussi un consommateur capable de déterminer ce qui est utile pour la communauté.

Au-delà de son acception courante, le mot « utile » signifie ici la maximisation du bien-être de la communauté dont les intérêts sont considérés comme critères de moralité (Bozzo-Rey et Dardenne, 2012). Si cette définition affirme la suprématie du bien-être de la communauté, on peut également souligner que l'intérêt commun est la somme des intérêts individuels. L'utilitarisme est ainsi basé sur un principe de maximisation de l'utilité individuelle. Ce postulat mérite d'être discuté. Les individus sont-ils réellement capables de construire une vision utilitariste du bien commun ? L'utilitarisme montre que l'intérêt individuel parvient à expliquer les comportements envers le bien commun puisque celui-ci est fortement lié à la notion de bien-être qui touche au plaisir, à la réalisation de soi, à l'harmonie avec soi et les autres.

Dans ce contexte, l'importance et/ou la portée de la MEC prend tout son sens, puisqu'elle procède à une agrégation des consentements à payer individuels sur laquelle repose la décision publique. À travers elle, on cherche à calculer combien les citoyens-consommateurs sont prêts à payer *ex ante* (CAP)² pour une modification donnée – une amélioration et/ou une dégradation – d'un bien public. De façon équivalente, on peut parler également du *Consentement à Recevoir* (CAR) c'est-à-dire combien faudrait-il donner à l'individu pour compenser la diminution de ce bien ? Cette arithmétique des plaisirs et des peines valorise ainsi le bien sûr la base d'une maximisation d'utilité personnelle.

Adopter la MEC revient à élargir le champ visé en se fondant sur les préférences monétarisées parmi des choix hypothétiques. Plus précisément, la méthode consiste à créer un marché hypothétique usuellement appelé « scénario hypothétique ». Celui-ci expose aux citoyens-consommateurs un projet public qu'ils doivent évaluer et sur lequel ils sont invités à effectuer des arbitrages grâce à leur CAP/CAR ; d'où l'importance des informations données pour amener les personnes interrogées à se placer dans une transaction marchande. La situation hypothétique nécessite quelques *artifices* méthodologiques permettant aux individus de s'exprimer dans un contexte marchand.

La méthode ressemble à une enquête d'opinion. Celle-ci est traditionnellement réalisée à partir d'une enquête téléphonique, d'un entretien « en face-à-face » ou d'un envoi postal. Elle repose sur la qualité d'un questionnaire qui représente le « *modèle explicatif de la valeur* » (Bonnieux 1998, 54). La construction de cet instrument d'enquête constitue l'étape centrale de la démarche. Il doit formuler autour d'une série de questions clairement définies toutes les informations sur le bien public dont on cherche à définir la valeur monétaire. Cette condition est essentielle pour éviter de générer des biais liés à une mauvaise

² « *Le felicific calculus* » (Bentham, 1789) : le calcul du bonheur

conception de l'enquête. Après avoir explicité et valorisé le changement qui concernerait le bien, il convient de déterminer le périmètre de l'étude et l'échantillon représentatif de la population de référence. Ensuite, on doit décrire les conditions de paiement (par exemple une carte de paiement, un système d'enchères ou une question ouverte) qui constituent la révélation des préférences.

Considéré comme le seul porteur légitime de l'intérêt général, le décideur public doit procéder à un arbitrage juste fondé sur la plus grande objectivité. Ici, le décideur public doit disposer d'une mesure complète du bien public, c'est-à-dire la valeur sociale totale qui est la somme de la valeur d'usage et de non-usage, ce que permet la méthode ; d'où l'intérêt de mettre en place ces travaux au service de la prise de décision publique. En effet, si l'individu n'utilise pas directement le bien, ceci n'empêche pas qu'il ait un avis sur son utilité.

1.2. Surplus social et questions éthiques

La méthode vise à éclairer des choix publics sans se substituer aux décideurs. Cette évaluation offre ainsi au décideur public une technique permettant de mesurer monétairement « *le prix fictif* » d'un bien public dans une perspective d'ACB. Elle permet d'évaluer l'utilité d'une politique donnée avant sa mise en œuvre. La différence entre le bénéfice social et le coût social représente *le surplus social*. Si celui-ci est positif, le décideur public peut conclure que la politique publique est socialement désirable. Sur cette base, il peut arbitrer plusieurs projets publics. *Le surplus social* représente l'agrégation des CAP/CAR individuels. Il donne une évaluation de la valeur subjective d'un bien public par une mesure monétaire de la variation de bien-être engendré par la production, ou non, d'un bien public et ce à travers la mise en œuvre de la politique. Que se passe-t-il concrètement ?

Dans le scénario hypothétique de la MEC, si un citoyen-consommateur est prêt à verser 100 euros pour la construction d'un équipement collectif « *un parc urbain* » par exemple, cet échange est censé améliorer son bien-être de ce même montant. Aussi, si le projet coûte 100 000 euros et que le bénéfice net est supérieur au coût, on peut considérer qu'il est utile. Supposons également, que le décideur public fait face à une contrainte budgétaire. Le surplus social permet ainsi de mettre en évidence les coûts d'opportunité de différentes solutions envisagées. Dans ce cas, le décideur va classer chaque projet sur la base du *surplus social* jusqu'à ce que la contrainte budgétaire soit saturée. Si le projet de 100 000 euros est retenu, nous en concluons que le décideur public estime qu'il est optimal pour la société et répond au budget disponible. Ainsi présenté, le recours à la MEC met en avant une nouvelle forme de démocratie. Pour autant, des décisions publiques prises sur le critère du surplus pour un bien donné peuvent être problématiques dans l'action publique. En effet, les mécanismes du consentement à payer ou à recevoir soulèvent des questions éthiques : faut-il « *marchandiser* » les biens publics hors marché ?

Le CAP ou le CAR en tant que *norme sociale de décision* conduit à déterminer ce qui est *bon* pour la société, ce qui n'est pas sans poser questions. Prenons un exemple extrême : imaginons que l'on puisse démontrer que la détérioration d'un bien public (la qualité de l'air) induise une augmentation plus importante du bien-être pour certains que la réduction de bien-être qu'elle induit pour les autres. Est-il socialement concevable d'interdire cette détérioration même si elle génère *un surplus social* dans la société ?

On peut s'interroger plus avant sur *la vision anthropocentrique* sous-entendue par ces mesures monétaires. Selon cette vision, le principe de souveraineté du consommateur détermine ce qui est utile pour la société. En effet, les biens publics n'ont pas de valeur en soi ; seul le citoyen-consommateur leur accorde une valeur à partir des services rendus. Pour les économistes, cette approche est « *la vision welfariste de la société* » selon laquelle le bien-être individuel est déterminant dans une société démocratique (Treich, 2005).

Dans ce cas, on considère que les biens publics n'ont qu'une valeur instrumentale. On peut également substituer aux biens publics de l'argent. Cela sous-entend que l'individu-citoyen peut acheter « *un morceau d'air* » mais cela suppose que ce bien soit parfaitement divisible. En effet, la qualité de l'air est un bien public dont l'utilisation est non-rivale et non-exclusive. Il doit être accessible à tous puisque c'est un bien commun.

Cette approche montre qu'il est très délicat de donner une valeur monétaire à un bien public sur la base de mesures subjectives, d'autant plus si celles-ci ne sont pas fiables.

Le Panel de la *National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)*³ recommande ainsi d'utiliser le CAP au lieu du CAR. Ce choix correspond au mode d'évaluation le plus prudent. Glenn Harrison (2002) précise que ce choix permet d'obtenir des estimations fiables en éliminant les réponses extrêmes. Le CAP peut être limité par le revenu alors que le CAR ne l'est pas. Le CAR peut dès lors apporter des réponses irréalistes. Le CAP est ainsi préconisé car les individus donnent un montant correct puisqu'il y a une contrainte budgétaire. Ceci est une exigence bien connue car il faut rappeler aux enquêtés que leur contribution diminuera leur budget disponible pour d'autres biens.

Bien que le CAP puisse être séduisant pour le décideur public, on peut se questionner sur son efficacité intemporelle et son équité intergénérationnelle. Les préférences du moment préservent-elles l'utilité sociale des générations futures ? Les citoyens-consommateurs peuvent-ils tromper le décideur public du fait de comportements stratégiques visant à échapper aux prélèvements et à bénéficier des biens ? En effet, rien ne garantit que le CAP d'aujourd'hui soit le CAP de demain en raison de facteurs sociaux, politiques, structurels et conjoncturels. Ces critiques amènent à émettre des doutes sur la responsabilité sociale du décideur public en s'appuyant sur le CAP.

À présent, il faut prendre le temps de la réflexion éthique. Celle-ci oblige à s'intéresser plus particulièrement à l'application de la méthode dans le champ des politiques éducatives territorialisées qui demeurent du ressort de l'État mais également des collectivités territoriales et autres institutions publiques.

1.3. Spécificités et apports des politiques éducatives territorialisées

Les politiques éducatives territorialisées prennent en compte une demande éducative ancrée sur la notion d'égalité des territoires et d'égalité des chances. Celles-ci sont caractérisées par une offre éducative différenciée. Nous nous intéressons plus particulièrement aux dispositifs éducatifs qui relèvent de la Politique de la ville.

Celle-ci est une démarche globale qui touche essentiellement des territoires urbains qui cumulent des difficultés socio-économiques : habitat dégradé, chômage, échec scolaire, incivilité, délinquance.

³ Les experts chargés de ce travail d'expertise sur la validité de la MEC sont : Kenneth Arrow, Robert Solow, Paul Portney, Edward Leamer, Roy Radner (économistes) et Howard Schuman (sociologue) (tous défenseurs de la méthode).

La Politique de la ville est « une formule de « discrimination positive territoriale » consistant à « donner plus aux territoires qui ont moins »... » (Kirszbaum 2004, 102). Autrement dit, elle se traduit par un zonage spécifique et par la mise en place d'un partenariat multi-niveaux. Il s'agit de mobiliser les politiques de droit commun de chaque ministère et de contractualiser avec les collectivités territoriales à partir d'un *diagnostic éducatif partagé*.

Les difficultés rencontrées dans la lutte contre l'échec scolaire, l'absentéisme et la montée des tensions entre élèves ont contribué à faire de l'éducation, une orientation prioritaire dans les territoires de la Politique de la ville. Il s'agit d'assurer « l'égalité républicaine » (Dallier et Longuet, 2009) en luttant contre l'échec scolaire dans les établissements scolaires en *Zones urbaines sensibles* (ZUS). Il s'agit également de renforcer le triangle socio-pédagogique, c'est-à-dire les relations entre l'enseignant(e), l'élève et les parents. Il faut redonner une place à l'école en suscitant le plaisir chez les enfants et les jeunes. Il faut faire participer les parents à la vie scolaire mais également les rassurer sur la qualité des établissements scolaires sur leur territoire.

L'éducation est perçue comme un levier essentiel de l'attractivité territoriale. Mais, l'Éducation nationale ne peut pas agir seule. L'accompagnement éducatif doit se poursuivre en coopération avec d'autres partenaires concernés : Jeunesse et Sports, Affaires sociales, collectivités territoriales et autres acteurs locaux. Cette situation encourage la création de nombreux dispositifs où chaque acteur a un rôle pour réduire l'insuccès scolaire.

Dans cette perspective, les structures socio-éducatives (*Accueils de loisirs sans hébergement* (ALSH), Centre social, *Maison des jeunes et de la culture* (MJC), Maison des associations, crèches collectives, salles de sport etc.) sous la responsabilité des collectivités territoriales et du monde associatif sont placées au centre de ce partenariat territorial. C'est la raison pour laquelle, à travers les dispositifs contractuels, les acteurs locaux s'engagent à proposer dans les temps périscolaires une offre de loisirs favorisant les activités culturelles, sportives et ludiques.

Dans la lutte contre les inégalités, l'impôt participe aux financements des politiques éducatives territorialisées. Les effets des dispositifs éducatifs restent difficiles à mesurer d'un point de vue qualitatif et quantitatif.

Ces activités éducatives sont fournies gratuitement et/ou à des prix qui ne sont pas représentatifs des coûts. Les contraintes de financement public questionnent, aujourd'hui, la légitimité des interventions territoriales en matière éducative.

Quelle est donc la valeur ajoutée des interventions éducatives en France ? À l'heure où la qualité de l'éducation prioritaire fait débat, et dans un contexte budgétaire difficile, il peut être intéressant – dans une gouvernance multi-niveaux – de porter un regard objectif sur l'utilité de ces politiques. Il s'avère donc utile d'évaluer, à l'échelon local, les bénéfices sociaux à partir des CAP des citoyens-consommateurs. Dans cette perspective, la démarche d'évaluation contingente doit contribuer à donner du sens à la décision, c'est-à-dire produire des résultats stables et acceptables pour les différents décideurs publics.

2. Acceptabilité de la MEC dans la gouvernance multi-niveaux

La gouvernance multi-niveaux désigne un mouvement de « décentrement » de la prise de décision du décideur (pouvoir) qui accroît celui d'autres acteurs (pouvoirs décentrés) impliqués dans la décision. Les décisions ne sont plus le fait d'un unique décideur tout

puissant mais bien le fruit d'une concertation entre plusieurs parties prenantes ayant des intérêts différents. Ainsi, dans le cadre d'une démarche hypothétique d'ACB, il s'agit d'imaginer quelles pourraient être, face aux résultats obtenus, les réactions des différents décideurs. Pour approfondir cette réflexion, il s'agit également de demander concrètement aux décideurs leurs avis sur l'utilité de la méthode et l'éventualité de son usage.

2.1. Exercice hypothétique : deux programmes éducatifs

Une attention toute particulière est portée à l'élaboration du scénario hypothétique ce qui est propre à tout travail fondé sur la MEC. Nous proposons d'élaborer une situation présentant toutes les caractéristiques d'un projet réel qui serait soumis par une collectivité au jugement de ses administrés. L'objet du programme éducatif est de contribuer à la construction d'une MJC qui est un équipement sportif, éducatif et culturel. Ce scénario sort du cadre – le plus souvent proposé – dans le champ environnemental. Il ne s'agit pas d'évaluer les dommages liés à une dégradation d'un bien naturel mais de financer la fourniture, par différents niveaux de l'action publique, d'un nouveau bien visant à améliorer l'éducation prioritaire.

Dans cette perspective, il est proposé un exercice hypothétique autour de ce scénario. L'objectif est de mesurer dans une décision multi-niveaux si les résultats obtenus issus de la MEC sont politiquement acceptables. Dans cette démarche, l'idée n'est pas de donner des solutions mais d'évoquer les potentielles réactions des décideurs face à des choix risqués. De plus, il ne s'agit pas forcément d'imposer d'emblée des hypothèses, mais de donner un cadre dans lequel on peut enclencher un débat sur les conséquences d'utilisation de la MEC dans une gouvernance multi-niveaux.

Partons d'un exemple sur deux territoires ayant les mêmes problématiques socio-économiques. Imaginons que l'État, deux communes urbaines (A et B), deux *Conseils généraux* (CG) et autres institutions publiques (*Caisse d'allocations familiales* (CAF)) souhaitent mesurer la valeur que les ménages accordent aux dispositifs éducatifs territorialisés qui relèvent de la Politique de la ville. Il s'agit alors, pour aider à la prise de décision publique d'imaginer également les résultats des deux programmes de MJC. On suppose que le programme de la commune (A) dégage un surplus social et que celui de la commune (B) un déficit social. Ces résultats pourraient, s'ils étaient appliqués, engendrer des inégalités au niveau local et ce d'un point de vue politique. Celles-ci peuvent prendre plusieurs formes : des inégalités sociales en termes de revenu, de réussite scolaire, d'accès aux loisirs, aux sports et aux biens culturels et des disparités de traitement entre deux territoires qui risquent de favoriser une concurrence territoriale. Il s'agit maintenant d'imaginer – dans une analyse dissociée puis croisée – quelles pourraient être, face aux résultats obtenus, les réactions des décideurs.

Dans les deux cas, les résultats placeraient certains décideurs face à des choix difficiles puisqu'ils n'ont pas les mêmes rôles dans les différents niveaux de l'action publique, donc les mêmes responsabilités. L'État a un rôle de « maître d'ouvrage » puisqu'il impulse les politiques publiques au niveau local. Mais, il a également un rôle de « péréquisiteur » : il doit réduire les écarts de richesse et donc les inégalités entre les différentes collectivités territoriales en répartissant équitablement les dotations financières. Ensuite, le CG et la CAF ont un rôle de « guichet », c'est-à-dire qu'ils attribuent des financements selon des critères standardisés et d'une politique affichée.

Enfin, la commune a un rôle plus déterminant : elle porte la responsabilité de la décision en tant que « maître d'œuvre » des politiques publiques. En effet, ce sont les communes qui mettent en œuvre ces politiques au plus près de la population. Au delà de ce premier niveau de proximité, les communes concourent au financement de ces politiques.

Dans cette optique, on peut en déduire que les choix des décideurs n'ont pas la même portée politique. Ils ne prennent donc pas les mêmes risques dans la prise de décision. En effet, « *plus l'électeur se sent éloigné de l'élu, moins le lien entre le citoyen et l'élu sera fort, et plus la légitimité de l'élu dans sa fonction sera contestée* » (Puech 2007, 193). Certains décideurs peuvent ainsi courir d'importants risques à prendre en compte les résultats de la MEC dans la décision finale. D'autres, au contraire, peuvent saisir l'opportunité de ces résultats pour conforter leurs décisions, voire leurs intérêts politiques. Comment peut-on alors caractériser la décision publique multi-niveaux dans le cadre de nos deux programmes de MJC ? Autrement dit, comment peut-on analyser les comportements politiques au regard des résultats ?

Nous proposons de mettre l'accent sur deux facteurs : celui de la volonté politique (qui résulte de valeurs et de préférences) ; et celui des finances des autorités publiques (qui dépendent des ressources disponibles). Les sensibilités politiques et les conditions financières peuvent « *avoir des répercussions évidentes* » dans le choix des programmes politiques locaux (David 2004, 3). Cependant, dans le contexte actuel, la contrainte de financement pèse plus encore sur les choix politiques.

2.2. Surplus ou déficit social : en face quels choix politiques ?

Dans le cadre de l'analyse dissociée reprenons les deux programmes (A) et (B) pour rendre compte des « *inégalités sociales* » selon les situations. Pour le programme (A), supposons que les décideurs publics ont la même volonté politique de faire mais les conditions financières ne sont pas réunies pour financer ce programme éducatif. Ils décident alors d'augmenter les impôts. Les seuls décideurs qui peuvent agir sur le système fiscal sont l'État, le CG et la commune. La CAF se distingue par le fait qu'elle est un organisme public de droit privé gérant des fonds publics provenant principalement de l'État. Quelle pourrait être la conséquence de la décision d'augmenter les impôts ?

Cette décision politique est susceptible d'avoir un effet redistributif défavorable sur la répartition des revenus. Imaginons en effet que les ménages disposant de faibles revenus ne sont pas enclins à financer le programme, ils pourraient être ainsi pénalisés. Dans ces conditions, cette taxe est inéquitable puisque qu'elle pèsera plus lourd pour les plus pauvres que pour les plus riches. Cette situation permet d'alerter les décideurs publics sur d'éventuelles inégalités de revenus entre les ménages face au financement des dépenses publiques par l'impôt. A partir de là, quelles pourraient être les réactions des décideurs ?

Les décideurs prendront chacun des risques face à l'augmentation des impôts mais ce sont les élus communaux qui en prendront le plus car le niveau de l'impôt influence les comportements électoraux. Si le niveau local est un atout pour être à l'écoute des informations relatives aux ressources des foyers et aux besoins du territoire, il conditionne également les décisions. Il est important de souligner que « *les élus qui sont en rapport direct et suivi avec leurs concitoyens sont les élus municipaux et, en milieu rural les conseillers généraux* » (Puech 2007, 194). Dans ce cas de figure, l'augmentation des taxes communales pourrait

peser sur leur réélection. Les élus municipaux risquent, en effet, de perdre une partie de leur électorat si la répartition des charges n'est pas bien assise.

Pour ce qui concerne le programme (B), supposons que les mauvaises conditions financières dissuadent les décideurs d'agir : ils tiennent compte du fait qu'au regard de l'ACB, il n'est pas intéressant d'investir dans le programme éducatif. Quelles sont dès lors les conséquences de la décision de ne pas financer ce programme éducatif ? Ces décisions politiques remettent en cause les objectifs des politiques éducatives territorialisées. Il a été vu que ces politiques visent à lutter contre les « *inégalités sociales* » (échec scolaire, niveau de pauvreté, isolement etc.). Dans cette situation, les enfants et les jeunes issus de milieux défavorisés ne bénéficient pas des mêmes chances et des mêmes opportunités de développement social et culturel que ceux de milieux plus favorisés. A partir de là, quelles sont les réactions des décideurs ?

Les décideurs prennent tous des risques à refuser le financement de ces mesures éducatives mais ce sont encore les élus communaux qui en prennent le plus. La population des quartiers défavorisés peuvent leur reprocher de ne pas exercer leurs compétences en matière de solidarité et de cohésion sociale. En effet, ce n'est pas parce que le programme est rejeté financièrement par la population qu'il n'est pas utile socialement.

Si le niveau de revenu peut conditionner les choix, rien ne dit que les citoyens peu fortunés soient opposés au programme. On peut donc envisager l'éventualité d'une déception d'une partie de la population faisant peser le doute sur les chances de réélection du décideur public. Que pouvons-nous retenir de cette analyse d'un point de vue politique ?

Selon les hypothèses proposées, il est constaté que l'émergence « *des inégalités sociales* » est de nature à avoir des conséquences plus importantes au niveau local. Quelles que soient les situations, les risques s'y mesurer le plus nettement en termes électoraux. Ainsi, nous observons que l'éloignement amoindrit les risques. Cette observation conduit à souligner que l'utilisation des résultats d'évaluation contingente placerait les élus communaux face à des décisions politiques difficiles.

Pour autant, dans le cadre d'une analyse croisée de ces deux programmes éducatifs, l'État peut aussi se trouver confronté dans une situation difficile qui est celle de la mise en concurrence des territoires. Faisons une hypothèse : pour le programme (A), les résultats bénéficiaires encouragent l'ensemble des décideurs à financer ces politiques. Quant au programme (B), les résultats déficitaires encouragent le retrait de l'État et du CG pour des raisons de rentabilité mais la commune souhaite mettre en œuvre ce programme éducatif sans moyens suffisants. Ces décisions mettent en cause inévitablement l'équité de traitement entre les territoires (A) et (B). L'équité territoriale « *s'apparente à la continuité territoriale de la République, à commencer par celle du service public promise à chaque citoyen(ne) par la Constitution* » (Laurent 2013,8). Quelle pourraient être alors les conséquences de ces décisions ?

Ces décisions politiques entraînent des disparités territoriales remettant en cause « *l'égalité républicaine* » devant l'éducation. Si les résultats des deux programmes éducatifs sont pris en compte directement, la commune (A) se voit mieux dotée que la commune (B). A partir de là, quelles pourraient être les réactions des décideurs ? Les élus de la commune (B) pourraient arguer que le désengagement des financeurs aura un impact à la fois sur le cadre de vie d'une partie de la population – la partie de la population la moins à même de réussir à l'école et d'acquérir le socle des connaissances menant à un emploi qualifié – et sur le financement du programme. Dans ces conditions, les élus de la commune (B) peuvent redouter d'avoir « *mauvaise presse* » auprès de la population et ce pour deux raisons.

Premièrement, la population des quartiers défavorisés pourrait alors reprocher aux élus de ne pas exercer leurs compétences pour promouvoir la solidarité et la cohésion sociale... ; en second lieu, le manque de financement peut amener les élus à augmenter les impôts communaux pour mettre en œuvre le programme. Ces deux situations pourront, entre autres, avoir des conséquences négatives sur leur chance de réélection. Dans cette perspective, les élus de la commune (B) peuvent reprocher aux financeurs de ne pas assurer l'égalité devant la loi de tous les citoyens mais aussi de ne pas « *satisfaire leurs « besoins de dépenses » notamment celles découlant des responsabilités qui leur ont été transférées* » (Laurent 2013, 425). À la différence du CG et de la CAF, ce reproche place plus particulièrement l'État face à une décision difficile.

En refusant de financer, l'État n'assure pas son rôle de chef d'orchestre de la péréquation. Dans ce cas, l'État ne respecte pas les textes constitutionnels. Il favorise un territoire plus rentable économiquement au détriment d'un autre moins rentable. En se conformant aux résultats obtenus avec la MEC, l'État peut ainsi remettre en cause le principe de la discrimination positive territoriale qui rappelons le consiste à donner plus aux territoires qui en ont le moins. Cette attitude peut engendrer des contestations politiques et sociales. À long terme, ces contestations ont des effets sur les soutiens politiques, voire sur les chances de réélection des décideurs politiques. Que pouvons-nous retenir de cette analyse dissociée d'un point de vue politique ?

Selon l'hypothèse retenue, nous observons que les décideurs qui rencontrent les plus grandes difficultés seraient les élus communaux et l'État. Les inégalités de traitement entre les deux territoires ont des conséquences fâcheuses pour la commune (B). Cette situation place l'État en le mettant en contradiction avec son rôle de garant de l'égalité des citoyens devant la loi. Les risques se mesurent également en termes électoraux. L'État peut encore perdre des soutiens politiques locaux. Tout ceci limite la portée de la MEC en matière d'aide à la prise de décision publique.

Mais, il est important de souligner que nous nous sommes placés dans une optique non pas d'inefficacité de l'action publique mais sur le terrain des inégalités sociales et de la nécessité de pratiquer de la discrimination positive. Ainsi posée, l'analyse hypothétique met en évidence que le positionnement politique des décideurs est différent mais surtout que certains peuvent prendre des décisions risquées.

De cette observation, il nous est apparu intéressant de mettre à l'épreuve la MEC en la soumettant à des acteurs politiques et institutionnels : comprennent-ils ce qu'est la MEC ? La méthode est-elle pour eux envisageable dans le milieu de l'éducation populaire ? Enfin, envisagent-ils d'y recourir dans la décision publique ?

2.3. Réactions paradoxales des décideurs publics face à la MEC

Si l'on part de l'hypothèse que ce sont les élus communaux et l'État qui prennent plus de risques sociopolitiques dans cette démarche d'évaluation, nous avons trouvé intéressant d'aller les interroger directement. Trois maires et deux agents de l'État (Sous-préfète et Secrétaire général) ont été rencontrés. Si le nombre d'entretiens peut paraître trop faible pour en tirer des conclusions sérieuses, certains points importants permettent de faire le lien entre la MEC et la décision publique.

Le dispositif d'enquête a reposé essentiellement sur deux étapes. La première s'est organisée autour de *pré-entretiens*. L'objectif était d'envoyer préalablement un document scientifique présentant la MEC pour apprécier le niveau de connaissance des décideurs

publics. Ce document était volontairement difficile d'accès afin de mesurer si les termes scientifiques (bien public non-marchand, CAP, valeur monétaire) utilisés pour aborder la méthode étaient accessibles pour chacun des décideurs. Dans la seconde étape, *les pré-entretiens* ont été complétés par *des entretiens semi-directifs*. Ils ont été réalisés à partir d'un guide d'entretien comportant plusieurs questions. Celles-ci avaient pour objectif d'amener les décideurs à émettre un jugement sur l'application méthodologique de la MEC mais également son insertion dans la décision publique. Ces questions ont porté sur la perception des décideurs face au CAP et à la valeur (prix); aussi considèrent-ils l'expression des préférences individuelles comme un outil démocratique? Pour aller un peu plus loin, peuvent-ils donner une valeur marchande aux politiques éducatives territorialisées? À l'issue des entretiens, il a été observé que les différents propos sont porteurs de remarques intéressantes, surprenantes voire contradictoires. L'utilisation de la MEC semble en effet présenter des inconvénients et des avantages. Trois idées fortes – communément observées entre les différents décideurs – se dégagent au cours de ces entretiens.

Les décideurs publics comprennent-ils la MEC? Les élus communaux et les agents de l'État méconnaissent les procédés d'évaluation monétaire. Le niveau de connaissance nécessaire à la bonne compréhension de la méthode s'est avéré trop élevé: « *je ne comprends pas trop cette méthode*; « *est-ce que je vais être compétent pour répondre*? « *J'ai du mal à comprendre le document que vous avez envoyé* »; « *pouvez-vous me définir ce que vous entendez par le terme : bien public non-marchand*? « *Comment on calcule ce prix*? « *Les sondages c'est une photographie à un instant donné (des résultats variables selon les contextes) alors que l'action publique est dans la durée* ».

Les réponses à la question du CAP ont souvent été confuses pour chacun des acteurs (moments de réflexion). L'idée forte qui se dégage est une certaine résistance au terme du CAP, surtout s'il y est employé dans la sphère publique « *le CAP est une ouverture nouvelle dans la décision publique mais si le sujet est éloigné de la vie quotidienne des individus, cela peut être difficile d'obtenir une évaluation* ». Pour eux, l'utilisation du prix visant à évaluer un bien public non-marchand ne va pas de soi: « *oui, le prix c'est l'un des moyens pour vulgariser démocratiquement les préférences individuelles* »; « *le prix parle aux gens. Malheureusement, dans notre société de consommation, le prix est le seul moyen d'avoir une expression démocratique. Mais intrinsèquement, cela ne veut rien dire car un bien commun n'a pas de prix* ».

Par conséquent, la méthode est-elle pour eux envisageable dans le milieu de l'éducation populaire? Les réponses à la question de la valeur marchande des dispositifs éducatifs territorialisés montrent que le prix ne serait pas un élément déterminant dans l'aide à la décision publique. En effet, l'éducation est un bien public dont l'utilisation est non-rivale et non-exclusive: « *on est dans la morale voire dans la conscience collective* ». C'est ici qu'est posée par les décideurs la question de la prise en compte par les générations présentes du devenir des générations futures (« *c'est l'avenir des générations futures* »). En effet, la décision, en particulier en économie, repose sur des préférences instantanées. La deuxième idée forte qui se dégage ici est que cette condition est contrariante dans la mesure où elle ne tient pas compte des valeurs des générations futures. Si les décideurs publics partent de l'hypothèse que les générations présentes expriment que les politiques éducatives territorialisées sont inutiles aujourd'hui, rien ne leur dit qu'elles ne seront pas utiles pour les générations futures: « *l'éducation est très importante pour la Nation; la République doit éduquer ses enfants* ».

Dans ce cas, les générations futures risquent de devenir « débitrices » des générations passées plutôt que « créditrices ». Ainsi, envisagent-ils d'y recourir dans la décision publique ?

Les décideurs n'excluent pas totalement la méthode dans le processus d'aide à la décision publique. Ils trouvent intéressant que le débat démocratique puisse à un moment reposer sur l'expression des préférences individuelles : « *le fait de connaître les sentiments des individus est une chose intéressante ; c'est intéressant d'avoir une valeur « un prix », cela peut être bien de vulgariser cette approche* ». La dernière idée forte retenue est que la méthode peut être un outil complémentaire en amont de la décision publique « *c'est un élément d'analyse de plus* ».

A l'issue de ces entretiens, que retenons-nous ? Ceux-ci mettent en relief le contraste des jugements allant du scepticisme à l'intéressement. Les décideurs insistent sur les situations d'incertitude dans lesquelles la méthode pourrait les placer en termes d'expertise et de décision. Ce problème vient renforcer la remarque de Faburel *et al.* (2000,10) sur la persistance d'un flou « *sur l'usage procédural concret de l'évaluation contingente* ». En poussant l'analyse, on peut dire que les valeurs politiques fondées sur des valeurs morales constituent autant, sinon plus, une condition pour juger si une politique publique est utile ou pas que l'expression des préférences individuelles motivant l'action. Néanmoins, les décideurs reconnaissent qu'elle peut être utile dans la décision publique. Si ces propos minimisent les réserves exprimées, ils invitent surtout à approfondir les discussions sur la place que peut avoir la MEC (qui conserverait son intérêt propre) dans l'évaluation des politiques publiques pour gagner en légitimité.

Conclusion

Le matériau empirique produit – l'exercice hypothétique et les entretiens – a permis de consolider les mécanismes de légitimation de la méthode dans un nouveau champ des politiques publiques. La démarche de la MEC a-t-elle un avenir institutionnel dans l'évaluation des politiques sociales ? Tout comme dans son champ de prédilection, nous avons observé que la MEC occupe une place particulière, contestable mais aussi paradoxale.

La méthode souffre d'un déficit de légitimité qui renvoie en définitive au fait que, pour ces derniers, l'intérêt général dont ils sont les garants n'est pas réductible à la somme des intérêts individuels et des désirs ou des souhaits individuels.

Pour autant, aussi paradoxal que cela puisse paraître, les différents acteurs rencontrés ne rejettent pas totalement la méthode. Mais en l'état, cette appropriation institutionnelle reste fragile. Etant donné que les différents acteurs « *manifestent un intérêt pour la méthode* » (Faburel, 2000, p.77), il convient donc d'éclairer l'ensemble des discours exprimés. Selon nous, les temps de concertation mais surtout de négociation pourraient aider à lever les ambiguïtés voire à faire évoluer les attitudes sur l'utilisation de la MEC dans la sphère publique.

Bibliographie

- Bentham J., 1789. *Introduction aux principes de morale et de législation*, Librairie philosophique J. Vrin, Paris.
- Bonnieux F., 1998. Principes, mise en œuvre et limites de la méthode d'évaluation contingente. *Revue de l'Institut d'Économie Publique* 1, 47-89.
- Bozzo-Rey M. et Dardenne E., 2012. *Deux siècles d'utilitarisme*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Chanel O. *et al.*, 2004. Valorisation économique des effets de la pollution atmosphérique. *Revue Économique* 55, 65-92.
- Ciriacy-Wantrup S.-V., 1947. Capital Returns from Soil-Conservation Practices. *Journal of Farm Economics* 29, 1181-1196.
- Dallier P. et Longuet G., 2009. *Éducation nationale et quartiers de la Politique de la ville : assurer l'égalité républicaine*. Rapport d'information du Sénat 81.
- David O., 2007. Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale : un mariage complexe In Dodier R., Rouyer A., Séchet R. (Dir.), *Territoires en action et dans l'action*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 269-283.
- Davis R.-K., 1963. Recreation Planning as an Economic Problem. *Natural Resources Journal* 3, 239-249.
- Desaigues B. et Point P., 1993. *Économie du patrimoine culturel : la valorisation des bénéfices de l'environnement*. Economica, Paris.
- Diamond P.-A. and Hausman J.-A., 1993. On Contingent Valuation Measurement of Non-use In Hausman J., Ed., *Contingent Valuation: A Critical Assessment*, North Holland Press, Amsterdam, 3-38.
- Faburel G. *et al.*, 2000. *Observation de l'acceptabilité institutionnelle et sociale d'une modalité d'expertise appliquée aux transports*. Rapport de recherche, Observatoire de l'économie et des institutions locales / PREDIT Evaluation-décision.
- Harrison G., 2002. Contingent Valuation meets the experts: a Critique of the NOAA Panel Report, Paper Presented at the Second World Congress of Environmental and Resource Economists. Monterey CA: AERE; EAERE, June.
- Kirszbaum T., 2004. La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine. *Pouvoirs* 111, 101-118.
- Laurent., E., 2013. Vers l'égalité des territoires : une introduction, (en ligne) In Laurent., E., *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques, rapport pour le Ministère de l'égalité des territoires et du logement*, 534 p., site internet : www.verslegalite.territoire.gouv.fr, consulté le 23 février 2014.
- Luchini S., 2002. De la singularité de la méthode d'évaluation contingente. *Économie et Statistique*, 41-152.
- Mitchell R.-C. and Carson R.-T., 1989. *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*. Resources for the Future, Washington.
- Puech J., 2007. *Une démocratie locale émancipée : des élus disponibles, légitimes et respectés*. Rapport d'information du Sénat 74.
- Samuelson P.-A., 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economic and Statistic* 36 (4), 387-389.
- Treich N., 2005. L'analyse coût-bénéfice de la prévention des risques. *article non publié*.
- Le rapport du Panel de NOAA Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation a été publié en janvier 1993 dans le Registre Fédéral 4601 (15 janvier 1993).