



Regards critiques sur la monétarisation du volet éducatif de la Politique de la Ville

Angélique Chassy

► To cite this version:

Angélique Chassy. Regards critiques sur la monétarisation du volet éducatif de la Politique de la Ville. Études normandes, 2015, 2, pp. 17-30. hal-02291709

HAL Id: hal-02291709

<https://normandie-univ.hal.science/hal-02291709>

Submitted on 24 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Regards critiques sur la monétarisation du volet éducatif de la Politique de la ville

Angélique Chassy (Docteure ès Sciences Économiques)¹

Introduction

En France, les politiques éducatives territorialisées² sont initiées par l'État et déclinées sur les territoires [Bier, 2010]. Le volet éducatif de la Politique de la ville se caractérise ainsi par un ensemble de mesures mises en œuvre par l'État et les collectivités territoriales à destination des publics les plus fragilisés de la société. Ces mesures visent à prévenir, supprimer ou atténuer les problèmes sociaux. Plus concrètement, des dispositifs éducatifs³ sont élaborés pour renforcer l'égalité des chances des enfants et des jeunes en matière d'éducation dans des *Zones urbaines sensibles* (ZUS). En plus du soutien scolaire, ces dispositifs proposent la mise en place d'activités socioculturelles. L'ensemble des interventions éducatives sont fournies gratuitement et/ou à des prix qui ne sont pas représentatifs des coûts.

Le financement de ces politiques est partagé entre l'État, les collectivités territoriales et autres organismes publics. Aujourd'hui, compte tenu des contraintes budgétaires, les décideurs publics souhaitent évaluer *ex ante* l'utilité des dépenses consacrées aux politiques éducatives territorialisées. Cette exigence devient une condition essentielle pour chacun des financeurs. Malgré cette volonté manifeste, force est de constater que l'évaluation quantitative reste insuffisante « *pour prouver de manière sûre la valeur ajoutée des dispositifs* » [Dallier et Longuet, 2009, 27]. Il est possible d'explicitier quelque peu cette critique puisque la Cour des comptes⁴ – vigies des finances publiques – souligne que les données disponibles ne permettent pas d'apprécier l'efficacité de ces dispositifs⁵.

¹ Laboratoire Centre de Recherche en Economie Appliquée à la Mondialisation (CREAM)/université de Rouen.

² En France, l'héritage historique veut que les politiques éducatives territorialisées soient initiées par l'État.

³ Les dispositifs éducatifs mis en œuvre sont très variés : *Contrat éducatif local* (CEL), *Programme de réussite éducative* (PRE), *Contrat local d'accompagnement scolaire* (CLAS), *Classe relais*, *Villes vies vacances* (VVV) etc.

⁴ En France : « *La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes constituent avec la Cour de discipline budgétaire et financière l'ensemble des juridictions financières. (...) elles sont les garantes de la gestion efficace et du bon emploi des fonds publics* », [en ligne], site Internet : <http://www.ccomptes.fr>.

⁵ L'enquête de la Cour des comptes sur l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles reste à ce jour un document détaillé et intéressant puisqu'il réunit tous les acteurs de l'Éducation prioritaire (administrations nationales et déconcentrées, collectivités territoriales, associations...). Cette enquête fait suite à la demande formulée par le président de la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Cette situation est regrettable notamment dans un contexte où l'État et les collectivités territoriales cherchent à apprécier l'utilité de l'action éducative de la Politique de la ville.

Dans cette perspective, le but est d'allouer efficacement les ressources limitées en tenant compte de l'avis des citoyens. Nous proposons de doter les autorités publiques de nouveaux outils de mesure économique pour mesurer monétairement les bénéfices et les coûts des effets des interventions éducatives. Diverses méthodes d'évaluation prenant en compte cet objectif ont été développées pour évaluer les biens publics. Parmi elles, la MEC⁶ est la plus prisée. Elle ressemble à une enquête d'opinion *ex-ante* qui permet de mesurer monétairement les bénéfices d'un bien public, et ce grâce aux préférences individuelles des personnes. À travers elle, l'objectif est de calculer combien les individus sont prêts à payer pour préserver les actions éducatives de la Politique de la ville. Les décideurs publics sont ainsi amenés à prendre une décision qui s'appuie sur la rationalité technique c'est-à-dire qu'elle obéit aux règles de calcul imposées par la méthode. Des résultats chiffrés permettent de comparer les coûts et les bénéfices monétisés et pour décider de la mise en œuvre des politiques publiques.

La question de l'évaluation monétaire sous-entend ainsi que l'éducation devient une marchandise sur laquelle la décision publique sera prise. Cette approche qui procède d'une transposition d'une démarche propre au secteur marchand soulève des questions éthiques : faut-il « marchandiser » les biens publics hors-marché ? En effet, l'action éducative de la Politique de la ville place l'humain au centre de ses préoccupations alors que l'économie a pour finalité le profit⁷. Adopter ce point de vue revient à dire que ces politiques qui produisent du sens, du lien social et du bien être n'ont pas de prix.

En tant que chercheur, ce constat amène à étudier la possibilité de transférer cette méthode, du champ où elle a été conçue et expérimentée, celui de l'environnement, dans un autre, celui des politiques sociales. En effet, elle reste à ce jour très controversée. Dans le champ environnemental, la méthode engendre des questions éthiques qui sont « *lié[e]s au fait d'évaluer des biens non produits par l'homme* » [Terra, 2005,3]. La question de l'évaluation monétaire sous-entend, par exemple, que la nature devient une marchandise. Cette approche est inconcevable pour bon nombre de citoyens pour qui la nature n'a pas de prix.

⁶ 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.

⁷ Cette phrase doit beaucoup aux écrits de Gabriel Bender (2005).

Dans ce cas, il semble délicat de donner une valeur monétaire à un bien public sur la base de mesures subjectives. Le statut collectif du bien, l'opinion versatile des individus et la non-prise en compte des besoins des générations futures ont été souvent la cible de critiques dans les études environnementales, essentiellement pour le caractère hypothétique de la méthode.

Ainsi la question de recherche de cet article est la suivante : la MEC peut-elle, dans l'Éducation prioritaire, être utilisée comme outil d'évaluation pour aider à la décision publique, ce qui renvoie à des questions éthiques ? En conséquence, la première partie de cet article présente ce qui caractérise le contexte éducatif de la Politique de la ville. La deuxième partie met en évidence la difficulté d'évaluer cette politique c'est-à-dire de mettre en perspective la portée des actions éducatives et des coûts engendrés. Enfin, la mise en application de la MEC – dans son objet d'éclairer la décision publique – permet de démontrer les choix difficiles que les décideurs doivent faire face dans cette démarche d'évaluation.

1. Les fondamentaux du volet éducatif de la Politique de la ville

La territorialisation des politiques éducatives résulte d'un long processus qui, progressivement, a transformé l'intervention et le contrôle de l'État sur l'activité éducative. Quel est l'objet du volet éducatif de la Politique de la ville ? Quelles en sont les raisons, la gouvernance et les enjeux ? Ce questionnement amène à définir les fondements de l'éducation et plus particulièrement l'Éducation prioritaire de la Politique de la ville. A ce titre, les interventions prennent en compte une demande éducative ancrée sur la notion d'égalité des chances et d'égalité des territoires.

1.1 Les définitions classiques de l'éducation

La conception moderne de l'éducation s'est construite autour de définitions classiques diversifiées. Trois points de vue ont émergé. Le premier point de vue est l'approche individualiste : « *L'homme ne peut devenir homme que par l'éducation. Il n'est rien que ce que l'éducation fait de lui* » [Kant 1986, 1151] ; ensuite, l'approche utilitariste : « *L'éducation a pour objet de faire de l'individu un instrument de bonheur pour lui et ses semblables* » [Mill 1969, 23]⁸ ; et enfin, l'approche sociale de l'éducation : « *L'éducation est l'action exercée par les générations d'adultes sur celles qui ne sont pas encore mûres pour la vie sociale.*

⁸ La définition de James Mill est extraite de l'ouvrage de Maurice Debesse et Gaston Mialaret (1969).

Elle a pour objet de susciter chez l'enfant un certain nombre d'états physiques et mentaux que réclament de lui la société politique dans son ensemble et le milieu spécial auquel il est particulièrement destiné » [Durkheim 1973, 51].

Ces trois approches permettent de mieux apprécier la place de l'éducation dans la société. Celles-ci visent le développement voire la réussite individuelle de l'enfant et du jeune dans une démarche d'action collective. D'une certaine manière, il s'agit de donner à l'individu toutes les chances de participer à la vie de la société et à sa transformation. Le domaine de l'éducation est ainsi régi par un ensemble de principes fondamentaux formulés par la constitution française du 27 octobre 1946. On est alors légitimement amené à évoquer le principe de l'égalité des chances qui constitue le pilier central de l'Éducation prioritaire de la Politique de la ville. L'égalité des chances est une vision de l'égalité devant l'éducation. Chaque individu doit avoir accès à l'instruction c'est-à-dire de disposer des mêmes chances et des mêmes opportunités de développement social et culturel indépendamment de leur origine sociale, ethnique et religieuse... Aussi, tout un ensemble de dispositifs éducatifs sont mis en place sur des territoires infra-urbains, cible prioritaire de la Politique de la ville afin de promouvoir l'égalité des chances.

1.2 L'Éducation prioritaire de la Politique de la ville : une géographie « ciblée »

La Politique de la ville a beaucoup contribué à l'émergence des politiques éducatives territorialisées au milieu des années 1980 dans les « *grands quartiers d'habitat social qui concentrent des populations qui cumulent des difficultés : habitat dégradé, chômage, échec scolaire, incivilité, délinquance* » [DPSA/Grand Lyon, 2008]. Depuis la loi « Borloo » de 2003⁹, la délimitation des quartiers « cibles » doit mettre en cohérence les zonages de la Politique de la ville et de l'Éducation prioritaire. Autrement dit, cette politique se traduit par un zonage spécifique et par la mise en place d'un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. Elle vise les plus défavorisés, sur la base d'une discrimination « positive » qui consiste à mettre en place un traitement préférentiel, c'est-à-dire à donner plus à ceux qui ont moins. Celle-ci peut être appréhendée à partir de la question territoriale. Il s'agit de réparer ou de compenser les désavantages sociaux et économiques des individus dans un territoire défavorisé. Dans la continuité, en 2005, le ministre de la ville et à la rénovation urbaine Jean-Louis Borloo a lancé le Plan de cohésion sociale dont l'égalité des chances tient une place fondamentale.

⁹ Loi n° 2003-70 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

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 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 éducatifs où chaque acteur-décideur a un rôle pour réduire l'insuccès scolaire. Dans cette perspective, les structures socio-éducatives et d'Éducation populaire¹⁰ sous la responsabilité des collectivités territoriales et du monde associatif sont placées au centre de ce partenariat territorial. Chacun s'accorde à dire que ce partenariat prend en compte une demande éducative ancrée sur la notion d'égalité des chances mais également sur l'égalité des territoires. 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. Des moyens financiers et humains sont ainsi mobilisés pour mettre en œuvre ces dispositifs.

2. L'évaluation des coûts du volet éducatif de la Politique de la ville

Dans la lutte contre les inégalités, l'impôt participe aux financements de l'Éducation prioritaire. Ce financement repose sur la dotation initiale des ressources dont disposent les citoyens, c'est-à-dire leur revenu. A l'heure où la qualité de l'Éducation prioritaire fait débat, et dans un contexte budgétaire difficile, il peut être utile aux décideurs de porter un regard objectif sur l'efficacité des dépenses engendrées dans ce domaine. Toutefois, la faiblesse de l'évaluation fait obstacle à l'atteinte de cet objectif.

¹⁰ *Accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), Centre social, Maison des jeunes et de la culture (MJC), Maison des associations, crèches collectives, salles de sports etc.* Selon la définition de Philippe Meirieu « *l'apport essentiel de l'Éducation populaire [est] le « faire ensemble » [qui fonde] le « vivre ensemble* ». Extrait du blog de Philippe Meirieu [en ligne]. Le site internet : <http://www.meirieu.com/DICTIONNAIRE/educationpopulaire.htm#edupop>, consulté le 7 mai 2015.

2. 1 Les sources publiques de financement

Le financement des dispositifs éducatifs repose sur un large éventail de ressources financières. Deux aspects du financement public sont à distinguer, le premier est le prélèvement fiscal « l'impôt » qui constitue une importante source de recettes alimentant le budget de l'État et des collectivités territoriales. Ces ressources assurent les dépenses traditionnelles régaliennes (défense, police, justice...) mais également la santé et l'éducation etc. ; le second est l'affectation des dépenses éducatives. L'État affecte des crédits budgétaires de « droit commun » et spécifiques en tenant compte des disparités territoriales dans le cadre de la Politique de la ville. Les collectivités territoriales consacrent dans leur budget des dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à l'action sociale, à l'enfance et à la jeunesse.

Ce cofinancement amène à s'interroger sur les modalités de mise en œuvre de l'évaluation. La décentralisation progressive des politiques éducatives dans laquelle s'est engagé l'État depuis plusieurs décennies soulève des critiques sur la dispersion des moyens financiers mobilisés. Selon la Cour des comptes, en 2005, 115 millions d'euros des crédits Politique de la ville ont été attribués au volet éducatif¹¹ soit 33% du financement global du programme 147 « Politique de la ville »¹². Cette somme a plus que doublé depuis 2005 [Dallier et Longuet, 2009]. Ainsi, la Cour des comptes déplore l'absence d'évaluation systématique pour mesurer l'efficacité des interventions éducatives voire le manque de chiffrage des moyens substantiels consacrés localement par les collectivités. Cette situation est regrettable notamment dans un contexte où l'État et les collectivités territoriales cherchent à apprécier l'utilité de l'action éducative de la Politique de la ville.

2.2 La faiblesse de l'évaluation des dépenses éducatives

Les effets des dispositifs éducatifs restent difficiles à mesurer d'un point de vue qualitatif et quantitatif. L'évaluation qualitative du volet éducatif de la Politique de la ville a longtemps été la cible de critiques, cela pour deux raisons : la première raison est la diversification et l'empilement des dispositifs éducatifs, avec l'existence de différents niveaux décisionnels rendant difficile une évaluation cohérente ;

¹¹ En 2009, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) évalue le coût du volet éducatif de la Politique de la ville à 160 millions d'euros.

¹² En 2005, le programme 147 « Politique de la ville » s'élevait à 351,1 millions d'euros des crédits consommés. Projet de loi des finances pour 2011 : Ville et logement, Sénat.

la deuxième est que les impacts sociaux et éducatifs des dispositifs sur les bénéficiaires sont difficiles à mesurer pour des raisons « *de normes, de valeurs et de convictions* » [Ponthieux, 2003,6]. La plupart des mesures sont centrées sur deux notions : le capital social (collectif) et le capital humain (individuel). Ces capitaux non mesurables en l'état sont estimés au moyen d'indicateurs sociaux que sont la socialisation, l'autonomisation, la scolarisation, l'égalité, la santé et la participation à la vie publique.

Michel Valadas et alii (2003,16) précisent d'ailleurs que « *ces carences ont naturellement des répercussions au plan financier puisqu'il est difficile de mettre en regard la portée des actions et de leurs coûts* ». L'idée sous-jacente est que les dispositifs éducatifs sont des investissements générant des avantages sociaux pour la société. Deux approches sont retenues, dans une perspective macroéconomique, la relation entre éducation et croissance est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics. Investir dans les dispositifs éducatifs, c'est assurer un rendement économique et social. Le capital humain contribue à la croissance et au bien-être. Quant au capital social, il comprend le réseau relationnel de l'individu ; enfin d'un point de vue microéconomique, l'éducation est un investissement pour les individus. Ces derniers sont incités à investir dans le capital humain et social. Les connaissances, les compétences, les valeurs, les règles et les réseaux peuvent constituer des avantages économiques et sociaux pour leur épanouissement dans la société. Pour autant, les efforts financiers consentis par les pouvoirs publics pour l'éducation ont-ils des retombées positives suffisamment importantes sur le tissu économique et social ?

C'est ici qu'intervient la nécessité de doter les autorités publiques d'une mesure économique des politiques qu'elles impulsent. Cela revient à proposer des démarches d'évaluation qui viseraient à mesurer l'utilité des dépenses éducatives : quels sont les bénéfices que procurent ces politiques ? La question de l'efficacité est donc centrale mais comment en effectuer la mesure ? C'est ici également que l'opinion des citoyens prend une place cardinale. Cela conduit à proposer la conduite d'une évaluation monétaire afin de comparer les bénéfices et les coûts, d'où le choix de la MEC. En questionnant les citoyens, la méthode permet à chacun de contribuer à améliorer la performance multi-niveaux¹³ de l'action publique et à optimiser les dépenses.

¹³ Nous entendons par le terme « multi-niveaux », la mise en évidence des différentes parties prenantes de l'action publique c'est-à-dire l'État et les collectivités territoriales.

3. La monétarisation des dispositifs éducatifs de la Politique de la ville

Quelle est donc la valeur marchande de ces dispositifs éducatifs ? Il faut souligner que si le caractère non-divisible de ces biens ainsi que leur coût de production qui ne peut être imputé à un seul individu, rendent difficile la fixation d'un prix, ils ne sont bien évidemment pas dépourvu de valeur. Ce constat posé, il devient dès lors indispensable de présenter les fondements théoriques de la MEC. Ainsi, dans le cadre d'une démarche hypothétique, il s'agit d'imaginer quelles pourraient être les réactions des décideurs. Pour cela, nous avons demandé à des acteurs-décideurs haut-normands de donner leur avis sur l'usage de la méthode dans la décision publique.

3.1 L'application de la Méthode d'évaluation contingente (MEC)

La MEC – fondée sur la théorie du consommateur – 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. 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'ils retirent 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 publique¹⁴. A travers elle, on cherche à calculer combien les citoyens-consommateurs sont prêts à payer *ex ante* (CAP)¹⁵ 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 sur 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 marchand¹⁶. Dans le cas qui nous concerne, la question serait la suivante : *combien seriez-vous prêts à payer pour préserver les dispositifs éducatifs ?*

Cette évaluation offre ainsi au décideur public une technique permettant de mesurer monétairement « *le prix fictif* » des dispositifs éducatifs dans une perspective d'ACB. La différence entre le bénéfice social (*agrégation des CAP individuels*) et le coût social (*ou le coût des dispositifs éducatifs*) représente *le bénéfice total*. Si celui-ci est positif « *surplus social* » (rentable au niveau du critère d'efficience), le décideur public peut conclure que les politiques éducatives sont socialement désirables, donc utiles. Sur cette base, il peut arbitrer plusieurs projets publics. A l'inverse, *le déficit social* permet de montrer que ces politiques ne sont pas globalement souhaitables (non-rentable au regard du critère d'efficience), donc inutiles.

¹⁴ Le CAP moyen obtenu (sur la base d'un échantillon représentatif) sera multiplié par le nombre d'habitants (selon la zone d'étude retenue pour le sondage d'opinion).

¹⁵ « *Le felicific calculus* » [Bentham, 1789] : *le calcul du bonheur*.

¹⁶ 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]. 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 monétaires.

Cette analyse permet de souligner l'intérêt de la MEC comme base de calcul pour les décideurs pour une éventuelle utilisation rationnelle des deniers publics. On voit donc, ici, que le recours à cette méthode peut « *être pensé comme une procédure plus démocratique* » [Dujin et alli, 2008,17] pour identifier les arbitrages à opérer. Pour autant, cette démarche appelle une réflexion et une discussion sur son utilisation dans la sphère publique.

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. De cette observation, il nous est apparu intéressant de mettre à l'épreuve la MEC en la soumettant à des acteurs associatifs, institutionnels et politiques. Il s'agit du *Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire* (CRAJEP) en tant qu'acteur associatif, du *Conseil économique social et environnemental régional* (CESER) en tant qu'assemblée consultative et enfin des élus communaux¹⁷. L'objectif de ces entretiens est d'apprécier de manière plus concrète s'il est pour eux envisageable de recourir à la méthode pour mesurer l'utilité de l'Éducation prioritaire. Le dispositif d'enquête a reposé essentiellement sur des entretiens semi-directifs. Si le nombre d'entretiens peut paraître trop faible pour en tirer des conclusions sérieuses, certains propos sont porteurs de remarques intéressantes. L'utilisation de la MEC est susceptible en effet d'engendrer des questions éthiques.

3.2 L'hypothèse d'un déficit social : quelles sont les réactions des acteurs ?

Si l'on part de l'hypothèse que le résultat obtenu est *un déficit social*, quelles seraient les réactions des acteurs rencontrés ? Nous avons alors orienté nos entretiens selon deux axes principaux : le premier s'intéresse à l'utilisation de la monétarisation dans l'évaluation des dispositifs éducatifs. Le second axe cherche à mettre en évidence les risques sociaux engendrés par cette démarche (CRAJEP) mais également les valeurs morales sur lesquelles reposent ces dispositifs (CESER). Dans cette perspective, comment le décideur politique (l'élue) se positionne : envisagent-ils de l'utiliser dans la décision publique ?

Le premier entretien permet d'avoir un avis d'une structure militante de l'Éducation populaire c'est-à-dire le CRAJEP. Ce comité « *porte-parole* » réunit l'ensemble des associations œuvrant dans ce champ.

¹⁷ Nous avons auditionné trois maires de territoires différents (villes : urbaine, périurbaine, rurale).

Deux idées fortes se dégagent de l'entretien : l'obligation sociétale et la marginalisation sociale ressortent concernant la perception du CRAJEP face à la monétarisation des dispositifs éducatifs et aux risques sociaux :

- les réactions du CRAJEP sur la monétarisation des dispositifs éducatifs sont les suivantes : *« l'Éducation populaire – partie intégrante de l'Éducation – c'est le développement des liens sociaux : le « Vivre ensemble »¹⁸. Une telle notion apparaît en contradiction avec la monétarisation privilégiant des données subjectives individuelles. Dans le champ de l'éducation, cette approche n'est pas possible. En effet, ce n'est pas les personnes qui ont besoin de l'éducation, c'est la société qui en a besoin. La société est prête à financer l'éducation car c'est une obligation sociétale¹⁹. Faire le choix de l'éducation ne relève pas en tous cas de procédures économiques : il n'y a pas de monétarisation possible si l'on veut que les personnes soient éduquées comme la société le souhaite ».*
- concernant les risques sociaux, les réactions du CRAJEP sont : *« si le résultat obtenu est un déficit social, les risques encourus seraient « énormes », celui qui serait au dessus de tous est « la marginalisation sociale » d'une partie de la population.*

Pour être plus précis, le terme « marginalisation sociale » signifie ici « le résultat de la conjonction de phénomènes indépendants nombreux et divers qui ont convergé pour créer une situation que la société ne veut plus reconnaître (échec scolaire etc.) » [De Bernis, s.d., 3]. Rapporté, au propos du CRAJEP « si demain le décideur politique prenait en compte le résultat « déficit social » de l'évaluation pour ne pas préserver les politiques éducatives territorialisées, cela voudrait dire que la population se trouvant dans des territoires qui concentrent des difficultés socio-économiques serait exclue de la société ». Dans les conditions – créés par la MEC – le « Vivre ensemble » serait remis en cause. Le CRAJEP évoque « la création d'une « microsociété » où des individus créeront leur propre culture et leur propre économie en opposition avec la société qui les a rejetés ». A y regarder de plus près, le « Vivre ensemble » laissera ainsi la place à celle de la concurrence territoriale.

¹⁸ Selon Jean-Yves Guéguen (2014,125) : « le vivre ensemble renvoie au lien social, au lien associatif et au lien civil. (...) Plus concrètement, « la notion de vivre ensemble est plus large et renvoie à la question du lien social et donc à la population dans son ensemble ».

¹⁹ Les lois Ferry de 1881 et 1882 rendent l'école publique gratuite, laïque et obligatoire / savoir déchiffrer (...) lire, réfléchir, extrapoler, travailler en équipe et vivre ensemble.

Pour illustrer ce propos, nous proposons de présenter notre deuxième entretien. En prenant pour cible le CESER²⁰, il s'agit d'avoir également la vision de la société civile représentant le patronat, les syndicats et la vie associative. Il remplit une mission de consultation concernant les domaines sociaux, culturels et économiques. Deux idées fortes se dégagent de l'entretien : l'incertitude sur le CAP et l'équité sociale comme valeur morale :

- les réactions du CESER sur la monétarisation des dispositifs éducatifs sont les suivantes : *« le jour où les politiques éducatives seront évaluées sous la forme d'une transaction sur un marché, les quartiers de la Politique de la ville n'existeront plus. A l'issue de cette évaluation, les résultats ne montreront pas le coût réel de l'éducation. Les représentations culturelles et éducatives des individus sont différentes selon l'objet, c'est-à-dire selon le choix du CAP et des valeurs monétaires ».*
- concernant les valeurs morales, les réactions du CESER sont : *« l'utilisation de cette méthode dans la décision publique risquerait de générer des inégalités sociales. Pour bien comprendre de quoi il s'agit ici, il faut rappeler que l'objectif principal du volet éducatif de la Politique de la ville. Ces politiques éducatives agissent au nom de l'équité sociale comme valeur morale. Pour rendre un accès égal à l'éducation pour tout individu, on va mettre plus de moyens pédagogiques, techniques et financiers sur certains territoires. En effet, les territoires ne sont pas égalitaires par définition. Par là on touche un élément important, celui de « la concurrence territoriale » qui consiste à dresser les territoires les uns contre les autres d'un point de vue social, fiscal et économique ».*

Ainsi pour le CESER, en se conformant au résultat « déficit social » obtenu avec la MEC : *« le décideur politique peut ainsi remettre en cause le principe même de la redistribution qui rappelle le consiste à donner plus aux territoires qui en ont le moins²¹ ».* On retrouve ici le poids de l'équité sociale qui constitue pour le CESER une condition pour juger si une politique publique est utile ou pas que l'expression des préférences individuelles motivant l'action.

²⁰ Le CESER est auprès du Conseil régional et de son président, une assemblée consultative. Nous avons rencontré Jean-Luc Léger (Président de la 5^{ème} Commission : enseignement, formation tout au long de la vie). Cette commission fait partie intégrante du 3^{ème} collège qui représente les organisations et associations qui participent à la vie collective de la région Haute-Normandie.

²¹ Dans ce cas là, nous pouvons également mettre en avant la remise en cause du principe de discrimination positive – abordé un peu plus haut dans l'article – sur lequel repose le volet éducatif de la Politique de la ville.

Le CESER évoque, en effet : « *que la mise en place d'une politique d'équité dans l'éducation garantit un retour en investissement. L'individu éduqué devient autonome et ainsi il devient un véritable acteur dans la société* ». Ainsi posé, comment se positionnent les élus communaux?

Unaniment, deux idées fortes se dégagent des entretiens, la première idée montre une certaine résistance aux procédés d'évaluation monétaire, surtout s'ils y sont employés dans la sphère publique. Pour les élus, l'utilisation du prix visant à évaluer un bien public non- marchand ne va pas de soi : « *un bien commun n'a pas de prix* ». Ils précisent que 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* ». Ce point de vue rejoint celui du CESER sur l'importance des valeurs morales pour juger l'utilité d'une politique publique. C'est ici qu'est posée par les élus communaux 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 individuelles dites instantanées. Pour eux, cette condition est contrariante dans la mesure où elle ne tient pas compte des valeurs des générations futures.

Pour autant, aussi paradoxale que cela puisse paraître, les élus communaux n'excluent pas totalement la MEC dans le processus d'aide à la décision publique : « *c'est un élément d'analyse de plus* ». La seconde idée qui ressort est que cette méthode – dans une recherche d'efficacité – peut être un élément d'analyse dans tous les domaines des politiques publiques. Ils trouvent, en effet, intéressant que le débat démocratique puisse à un moment reposer sur l'expression des préférences individuelles même dans l'éducation : « *le fait de connaître le sentiment des individus est une chose intéressante* ».

Finalement, quels enseignements pouvons-nous retenir de ces entretiens pour répondre à notre question de recherche qui rappelle le consiste à s'interroger sur l'usage de la MEC dans le champ de l'Éducation prioritaire. Ces entretiens ont permis de repérer des points pertinents que sont le statut collectif du bien, l'opinion versatile des individus et la non-prise en compte des besoins des générations futures. C'est dans ce cadre que nous apporterons des éléments complémentaires²² pour approfondir l'analyse.

²² Les éléments complémentaires proviennent de la thèse d'Angélique Chassy. La thèse porte sur l'application de la Méthode d'évaluation contingente aux politiques éducatives territorialisées.

3.3 L'application de la MEC dans le champ du volet éducatif de la Politique de la ville

La démarche de la MEC a-t-elle un avenir dans l'évaluation des politiques sociales et tout particulièrement dans l'éducation? Tout comme dans son champ de prédilection, nous avons observé que la MEC occupe une place particulière et contestable. Chargée d'évaluer les politiques publiques à partir de valeurs monétaires, elle implique une nouvelle approche dans l'évaluation, c'est-à-dire la prise en compte des préférences individuelles pour juger de l'utilité – ou non – d'une politique. Démocratiquement, la méthode paraît juste puisque les individus décident directement de l'utilisation de leur argent et les préférences de la majorité sont retranscrites dans la décision publique. Dans cette perspective, Treich (2005,11) questionne la fiabilité des préférences individuelles : « *Comment peut-on savoir ce qui est bon pour les citoyens [consommateurs] si ce n'est en observant leurs décisions ?* »

Les différents entretiens réalisés ont montré qu'en matière de responsabilité politique, l'utilisation de la méthode peut conduire les décideurs publics à prendre des décisions non rationnelles. En effet, l'approche du CAP n'est pas fiable puisqu'il repose sur des opinions souvent différentes et difficiles à établir et à circonscrire dans l'exercice de monétarisation. 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 (mobilité sociale, évolution des revenus etc.). On peut également douter que les citoyens-consommateurs soient bien informés des enjeux de l'Éducation prioritaire ou des risques liés à l'arrêt des dispositifs éducatifs territorialisés. Enfin, l'individu peut modifier son comportement si son revenu change. Si celui-ci baisse, l'individu sera moins enclin à payer et *vice-versa* ce qui peut fausser les valeurs monétaires. Pour autant, rien ne dit qu'un individu peu fortuné n'accorde pas d'importance à l'Éducation prioritaire.

Ces différentes préoccupations ne sont pas sans incidence dans l'évaluation des politiques éducatives. Les décisions reposant sur la méthode peuvent avoir des retombées néfastes sur le plan social. Si les décideurs publics partent de l'hypothèse que les générations présentes expriment que l'Éducation prioritaire est inutile aujourd'hui, rien ne leur dit qu'elle ne sera pas utile pour les générations futures. Il importe de souligner que les générations futures n'ayant pas accès à cette évaluation risquent de devenir « débitrices » des générations passées plutôt que « créditrices », puisque le CAP ne reflète pas leurs préférences.

Les décideurs publics peuvent ainsi courir des risques à prendre en compte les résultats de la MEC dans la décision finale. Nous avons vu que ces politiques visent à lutter contre les inégalités mais également à assurer l'égalité républicaine devant l'éducation. 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. Si les décideurs refusent le financement de ces mesures éducatives, la population des quartiers défavorisés pourrait leur reprocher de ne pas exercer leurs compétences en matière de solidarité et de cohésion sociale... En effet, ce n'est pas parce que cette politique est rejetée financièrement par la population qu'elle n'est pas utile socialement. 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.

La recherche d'équité sociale et territoriale peut ainsi conduire à amender le principe de la MEC. Si elle suscite un intérêt certain chez les élus communaux, elle 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.

Conclusion

Cet article a mis en évidence la nécessité pour des décideurs publics de recourir au calcul économique pour rationaliser les dépenses publiques. Dans cette perspective, nous avons proposé d'utiliser la MEC pour mesurer l'utilité du volet éducatif de la Politique de la ville. Ainsi, les préférences individuelles ont été placées au centre de la décision pour évaluer monétairement les politiques éducatives territorialisées. Nous avons démontré qu'une attention exclusive portée aux chiffres « au prix », aux coûts et aux résultats peut en effet engendrer des inégalités sociales et territoriales en matière d'éducation. Avec l'évaluation contingente, les décideurs politiques pourraient être confrontés à des risques sociaux. Ce faisant, les élus communaux ont mis au jour un double paradoxe. Si les décideurs conçoivent que l'on peut toujours appliquer un prix aux politiques éducatives, ils ne conçoivent pas de ne plus les financer. Autrement dit, le recours aux outils économiques pour évaluer les politiques publiques ne semble pas totalement inintéressant.

Bibliographie

Bender, G., (2005), « L'utilité sociale de l'animation socioculturelle : problématiques, enjeux, politique de financement » in *Journée romande de l'animation socioculturelle*, Neuchâtel, avril 2005, 7 p.

Bentham, J., (1789), *Introduction aux principes de morale et de législation*, Librairie philosophique, Vrin, J., (2011), 368 p.

Bier, B., (2010), « Des villes éducatrices où l'utopie du « territoire apprenant » », in *Informations sociales*, vol. 5, n° 161, p. 118-124.

Bonnieux, F., (1998), « Principes, mise en œuvre et limites de la méthode d'évaluation contingente », in *Revue de l'Institut d'Économie Publique*, n° 1, p. 47-89.

Bozzo-Rey, M., Dardenne, E., (2012), *Deux siècles d'utilitarisme*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 287 p.

Chassy, A., (2014), *Application de la Méthode d'évaluation contingente aux politiques éducatives territorialisées*, Thèse pour le Doctorat ès Sciences économiques : Université de Rouen, 348 p.

Ciriacy-Wantrup, S.-V., (1947), « Capital Returns from Soil-Conservation Practices », in *Journal of Farm Economics*, n° 29, p. 1181-1196.

Dallier, P., Longuet, G., (2009), *Education nationale et quartiers de la Politique de la ville : assurer l'égalité républicaine*, rapport d'information, Sénat, n° 81, 131 p.

Davis, R.-K., (1963), « Recreation planning as an economic problem », in *Natural resources journal*, n° 3, p. 239-249.

De Bernis, G.,(s.d.), *Développement et Marginalisation Sociale*, UNESCO pour l'Éducation, la Science et la Culture, 71 p.

Debesse, M., Mialaret, G., (1969), *Traité des sciences pédagogiques*, Presses Universitaires de France, Tome 1, 206 p.

Diamond P.-A., J.-A Hausman., (1993) « On Contingent Valuation Measurement of Non-use » in Hausman, J., Ed., *Contingent Valuation : A Critical Assessment*, Amsterdam, North Holland Press, p. 3-38.

Dujin, A., et alii., (2008), « La valeur économique et sociale des espaces naturels protégés », in *Cahier de recherche*, n° 247, 103 p.

Durkheim, E., (1922), *Éducation et Sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, (1973), 130 p.

Guéguen, J.-Y (2014), *L'année sociale 2015 : objectif autonomie*, Dunod, 288 p.

Kant, E., (1803), *propos de pédagogie, Œuvres philosophiques*, F. Alquié (dir.) Bibliothèque de la pléiade, Paris, Gallimard, (1986), Tome III, Les derniers écrits, 1561 p.

Ponthieux, A., (2003), « Que Faire du « Capital social » », in *Série des documents de travail de la direction des statistiques démographiques et sociales*, INSEE, n°F0306, 128 p.

Terra, S., (2005), « Guide de bonnes pratiques pour la mise en œuvre des études de valorisation environnementale : aide à la rédaction de cahier des charges », in *Direction des études économiques et de la valorisation environnementale*, Ministère de l'écologie et du développement durable de la France, méthode, n° 05 –m02, p. 3, 31 p.

Treich, N., (2005), « L'analyse coût-bénéfice de la prévention des risques », *article non publié*, 52 p.

Valadas, M., et alii., (2003), *Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, rapport d'information, Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, n° 03 004, 98 p.

Autre documentation

DPESA/Grand Lyon., (2008), « Politique de la ville : les principaux repères », in *Millénaire, le Centre de ressources prospectives du Grand Lyon*, p. 2, 16 p.