



Politiques publiques à incidences sociales: pour une évaluation participative

Béatrice Plottu

► To cite this version:

Béatrice Plottu. Politiques publiques à incidences sociales: pour une évaluation participative. Economie et Humanisme, 2010, pp.78-82. hal-01061772

HAL Id: hal-01061772

<https://hal.science/hal-01061772>

Submitted on 8 Sep 2014

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.

Politiques publiques à incidences sociales pour une évaluation participative

par Béatrice Plottu*

Contrairement à ce qui a prévalu aux Etats-Unis, le choix du début des années 1990 en France en matière de financement de la protection sociale n'a pas ouvert la voie à l'instauration d'un clivage marqué entre catégories aisées et défavorisées de citoyens. Le choix français continue de privilégier le principe d'une justice distributive qui vise à assurer une égalité réelle des chances. La société la plus juste et la plus désirable est ainsi posée comme "celle qui rend la plus élevée possible la situation des plus pauvres en leur octroyant la plus grande liberté réelle possible" (1). Cette conception de la société est en fait conforme au principe de différence énoncé par Rawls en 1972 (2). Ce principe justifie l'intervention de l'Etat : un Etat qui se doit, en raison de l'existence d'inégalités des chances au départ et de fortes inégalités socio-économiques, d'organiser des différences de traitement en faveur des plus défavorisés, pourvu que celles-ci soient éthiquement justes et économiquement efficaces. Le terme "efficace" n'est pas ici paradoxal, puisque, sous condition d'efficacité, le principe de différence légitime aussi l'existence d'inégalités, pour autant qu'elles permettent d'améliorer la situation de tous et notamment qu'elles bénéficient aux plus défavorisés.

vers une société plus solidaire ?

La fiscalisation des recettes permettant d'assurer le financement de la protection sociale semble plutôt annoncer en France le passage à une logique béveridgienne de couverture universelle et minimale, couverture financée par l'impôt, mais qui n'exclut pas les prestations supplémentaires financées, elles, par l'assurance. Le passage d'une logique bismarckienne (3) à une logique davantage béveridgienne (4) d'assurance est le signe de l'adaptation du système de protection français aux maux de notre temps. Conçues à l'origine "pour gérer des risques aléatoirement équirépartis qui concernaient des populations en situation relativement stable" (5), les politiques sociales et en particulier la politique de protection sociale doivent aujourd'hui prendre en charge la gestion de risques de plus en plus structurels. Cette tendance explique les difficultés du système de mutualisation des risques de type bismarckien, et la volonté de la population de dissocier régime d'assurance et régime de solidarité. Chacun des régimes prendra alors en charge des risques différents, affectant des populations différentes, pour des volumes différents.

Cette dissociation entre les deux régimes est également rendue possible grâce aux progrès de la connaissance sur les risques encourus par telle ou telle catégorie de population, progrès qui permettent d'identifier plus précisément les classes d'assurés. Cette connaissance reste cependant soumise au climat ambiant d'incertitude. Ne sachant pas dans quelle situation il se trouvera demain (bénéficiaire potentiel des pratiques solidaristes ?) (6), chacun est incité à raisonner "sous voile d'ignorance", selon l'expression de Rawls ; c'est pourquoi certains acceptent d'autant mieux de prendre en charge, par le biais de la fiscalité, des pratiques solidaristes. Ainsi, si le passage à une logique béveridgienne, qui s'accompagne d'une fiscalisation des recettes de la protection sociale

(Contribution Sociale Généralisée, par exemple), peut être interprété comme un acheminement vers une société plus solidaire, la mise en évidence d'une séparation entre logique d'assurance et de solidarité ne peut être interprétée de même. Les politiques de maîtrise des dépenses sociales initiées depuis 1983 en France ont du reste contribué à affirmer cette séparation entre les deux logiques par la diminution de la couverture sociale, par la plus grande sélectivité des prestations et leur ciblage en direction des ménages aux plus faibles revenus.

La mise en évidence de cette séparation semble bien confirmer que la protection sociale française est engagée sur la voie de la sélectivité, mais n'offre pas cependant toutes les réponses au débat sur cette approche. Où poser les limites ? Comment opérer des choix ? Ne risque-t-on pas ainsi de briser la cohésion sociale qui jusqu'alors avait été maintenue ? Comment échapper à une solution libérale à l'américaine dont on connaît les dérives ? Si la logique de maîtrise des dépenses sociales semble effectivement à poursuivre, le problème de l'égalité (au sens d'un système bismarckien égalitaire) ne peut plus être posée comme une simple question de tactique. Délaissant les prises de position mitigées, la question de l'égalité doit être clairement posée en tant qu'objectif désirable : tous les ménages doivent-ils être aidés de façon égale ? En d'autres termes, la société vise-t-elle "l'enrichissement collectif global," quitte à exclure une partie de la population ? Il semble que c'est le choix qui a été fait de 1965 à 1990 environ. Ou bien vise-t-elle à améliorer la situation des plus défavorisés ? Il semble implicitement qu'au travers des diverses réformes déjà engagées le changement des moyens utilisés révèle un changement d'objectifs. A la conception bien française de l'égalité des chances, semble succéder le recours à un principe d'équité, qui passe désormais par le principe de la discrimination positive : certaines catégories doivent plus particulièrement être aidées.

Ce type d'interrogation et de réflexion doit-il conduire à rejeter la poursuite de l'égalitarisme procédural -égalitarisme qui consiste à appliquer à tous le même traitement, mais aboutit rarement à l'égalité effective- ? Doit-elle conduire à adopter l'égalitarisme téléologique, c'est-à-dire celui qui justifie l'application d'un traitement inégalitaire dès lors que celui-ci permet d'atteindre l'égalité effective (7) ? Semblant perdre de vue la recherche de la meilleure solution par le biais d'une maximisation sous contrainte, les Français ne seraient-ils pas confrontés, devant la rupture du consensus sur les objectifs des politiques sociales à atteindre, à une crise d'identité ? Unis, hier, sur les valeurs mêmes qui portaient les politiques sociales (sécurité, égalité, bien-être), aujourd'hui divisés, ne fondent-ils pas une société plus ouverte et plus individualiste, chacun se trouvant "requalifié" comme seul décideur des choix sociaux, comme seul porteur des valeurs que les politiques sociales devront réaliser (8) ? Ainsi, dans un climat d'incertitude, d'instabilité, de croissance plus sélective, la détermination de ces valeurs deviendrait l'enjeu d'une négociation, d'une réévaluation permanente, modifiant les relations Etat-société civile.

En effet, quelles solutions proposer face à cette crise d'identité ? Quelles procédures retenir ? Il semble que les solutions à cette crise ne soient pas d'ordre technique (9), ni ne relèvent du marché politique, mais procèdent plutôt d'une nouvelle problématique de l'individualisme. Face à cette crise des valeurs sociales, les procédures traditionnelles de la représentation politique, comme canal

d'expression des préférences et des choix sociaux de la population, semblent se révéler insuffisantes. Les dangers de la souveraineté populaire, d'une démocratie "illimitée", dont la plupart des partisans deviennent vite les avocats de l'arbitraire et s'en remettent aux experts pour discerner ce qui est bon pour la communauté (10), apparaissent : danger d'une démocratie sujette à la pression efficace d'intérêts particuliers, ceux d'une minorité dont l'appui est nécessaire à la majorité pour rester au pouvoir. Cette majorité élue, composée des représentants du peuple, se voit ainsi fondée sur des marchandages à propos de revendications de groupes d'intérêts (11), et ne peut être fidèle à l'opinion de la majorité du peuple (12). La logique du social réclamerait donc que l'on en revienne aux individus, et que l'on fasse appel à des procédures leur permettant de se prononcer en toute circonstance sur les valeurs qui sous-tendent les politiques sociales et notamment la politique de protection sociale à mettre en place.

Ce type de procédures fait appel à la participation, une participation bien exercée qui s'accompagne d'une réflexion sur les systèmes de valeurs. L'idée est ici, en essayant d'échapper aux mécanismes notabiliaires, aux phénomènes de clientélisme engendrés par les formes de participation restées entre les mains de familles politiques ou syndicales, de se rattacher à des fondements plus modernes de la participation, celle "qui tente de faire de la *res publica*" (la chose publique) la *res omnes*" (la chose de tous), favorisant les secteurs mal pris en compte par les processus de décisions existants, favorisant aussi les innovations sociales qui vont dans le sens de l'intérêt général (13). Il semble nécessaire aujourd'hui, selon Pierre Rosanvallon, "d'enrichir le débat public" puisque les institutions représentatives se trouvent en perte de vitesse. Cela signifie, selon lui, qu'il faut diversifier à la fois la sphère des interlocuteurs, mais aussi la forme de la délibération puisque le paritarisme ne suffit plus à le faire. Le déclin des institutions représentatives s'est accompagné d'une perte d'informations sur le milieu social et c'est cette "opacité sociale" qui nuit au changement politique. Il faudrait donc réintroduire une certaine diversité, enrichir le débat public, mais en même temps recourir à une forme d'expression qui agglomère différentes fonctions d'information, de connaissance du milieu social, et de défense individuelle des personnes.

un cadre de négociation pour faire émerger de nouvelles valeurs

Parmi les procédures à mettre en avant, il est possible de faire appel à l'évaluation participative. Cette forme de participation permet d'associer à l'élaboration des décisions ceux qui les subissent directement ou indirectement. Elle relève d'une rationalité procédurale et repose sur le paradigme constructiviste (14). En d'autres termes, elle s'intéresse à la rationalité du processus du choix, c'est-à-dire qu'elle met l'accent sur "l'aspect délibératif de la décision", conception "qui insiste sur le fait que les conditions du choix, du côté des fins ou des fonctions objectifs, aussi bien que du côté des moyens ou des contraintes du choix, ne sont pas données aux décideurs, mais font l'objet d'une recherche" (15).

Pour les divers interlocuteurs, il ne s'agit pas de prendre ensemble la meilleure décision *ex ante* (difficile à prendre car des données manquent), mais de lui substituer la détermination de sous-

objectifs intermédiaires "mesurables" qui font l'objet d'une recherche commune. Les interlocuteurs arbitreront ensuite entre ces différents sous-objectifs intermédiaires et choisiront la solution qui leur paraîtra satisfaisante compte tenu des impératifs existants. Il s'agit ici, à l'instar de Rawls, de proposer en quelque sorte les éléments "d'une justice de procédure parfaite", procédure qui comporte deux traits caractéristiques : l'existence d'un critère indépendant (celui de la participation de tout citoyen à la prise de décision, participation qui permet la prise en compte d'une certaine diversité des opinions) pour définir ce qu'est un juste partage, et la procédure elle-même (le principe de l'évaluation participative) pour garantir le résultat désiré.

La prise en compte d'une certaine diversité revêt ici un caractère fondamental. Elle correspond en quelque sorte à l'application du principe de subsidiarité, principe qui se conçoit comme la création de libertés locales et donc comme le refus de l'uniformité. Ce principe ainsi défini appelle nécessairement la production de phénomènes de corrections et va de pair avec la notion d'équité, puisqu'il implique un traitement adapté aux situations de terrain (16). L'approche globale et statistique du système social ne peut suffire. Dans une société complexe et individualisée, les principes de justice doivent faire l'objet d'une modulation et d'une gestion plus "locale". L'évaluation participative se présente donc comme une procédure qui permet de parvenir à la pondération des jugements des divers interlocuteurs et offre une solution satisfaisante proche du terrain. Son opérationnalité peut être assurée par le recours aux méthodes multicritères d'aide à la décision (17). En matière de politique de protection sociale, en particulier une solution de compromis entre le modèle égalitaire à la française et le modèle libéral à l'américaine consisterait, selon André Masson (18), à mener une politique plus "concertée et flexible sous forme de contrats de long terme occasionnellement révisables". L'exemple de l'Allemagne montre que l'on peut s'accorder, par exemple, sur l'âge légal de départ à la retraite au cours des dix années à venir, ce qui, tout en laissant une certaine marge de manœuvre, permet de stabiliser les dépenses sociales.

Ce type d'évaluation participative n'est toutefois pas exempt de critiques. Une participation active réclame plusieurs préalables qui sont la redistribution d'un minimum de pouvoir, l'accès à l'information et surtout la capacité à établir et à diffuser sa propre information (19). Il ne suffit donc pas comme l'énonce Rawls d'accorder à chacun une égale liberté (égale possibilité de participer à la décision publique). Il faut encore comme le démontre Sen (20) s'interroger sur la capacité des différents individus à utiliser cette égale liberté qui leur est accordée. Tout le monde ne dispose pas en effet des mêmes talents pour développer sa position face à la décision à prendre. L'intervention de l'Etat peut dans ce cas se révéler opportune. L'Etat montrerait ici son nouveau profil : celui d'un Etat complément du marché, d'un Etat régulateur qui aiderait à la définition des règles du jeu par des négociations réelles (21). En référence à Rawls, on considérera enfin que dans ce type d'évaluation les interlocuteurs en présence ne sont pas des décideurs isolés. Aucun d'eux ne peut prétendre jouer les resquilleurs, car dans ce cas aucune décision ne serait prise. Chacun est un associé à part entière et s'engage à respecter le contrat (22).

Qu'on la qualifie de "procédure parfaite" au sens de Rawls ou de "procédure impure" au sens de Hayek (car, il existe au départ une inégalité des chances), il semble que la procédure d'évaluation participative convienne plus particulièrement à certains types de décisions, caractérisées par un environnement instable, incertain, par l'absence de valeurs *a priori*, ou l'existence de situations conflictuelles. Le cadre à l'intérieur duquel doivent émerger les nouvelles valeurs sociales est ici celui d'une société solidaire qui ne pense pas ses valeurs comme extérieures à elle-même, mais comme objet d'un débat. Ce cadre n'est en rien antinomique avec celui de l'Etat de droit dont la régulation est garantie par le recours à l'intangibilité d'un texte constitutionnel. Il s'agit de deux cadres différents, au sein desquels sont pris deux types différents de décision.

L'évaluation participative, en tant que procédure, peut permettre, par la prise en compte de la diversité des opinions des protagonistes, le renouvellement des valeurs qui portent les politiques sociales (23). L'idée de participation et de partenariat, le recours au vocabulaire du contrat offrent une réponse plus personnalisée aux problèmes d'inégalités et d'insertion.

Béatrice Plottu

* Economiste, enseignante à l'Institut National d'Horticulture

- (1) **C. Gamel**, "L'apport de la philosophie sociale à l'économie du bien-être : une question de procédure ?", *Economie et Sociétés*, n° 14, pp. 57-85, janvier 1991.
- (2) **J. Rawls**, *Théorie de la Justice*, Traduction de l'américain, Paris, Editions du Seuil, 1987.
- (3) Selon laquelle les destinataires de la protection sociale sont, sauf exception, les salariés.
- (4) Pour le Keynésien Beveridge, le bénéficiaire de la protection sociale doit être le citoyen en général.
- (5) **P. Rosanvallon**, "L'Etat et la société. L'Etat-Providence et les régulations sociales", *Cahiers Français*, n° 271, pp. 35-44, 1995.
- (6) **J.M. Harribey**, "Pour ou contre un revenu minimum d'existence", *Problèmes économiques*, n° 2489, pp. 21-28, octobre 1996.
- (7) **M. Hirsch**, *Les enjeux de la protection sociale*, Paris, Monchrestien, Clefs politiques, pp. 11-26, 1993.
- (8) **F. Ewald**, *L'Etat-Providence*, Paris, Grasset, 1986.
- (9) **R. Castel**, "Elargir l'assiette du financement", *Problèmes économiques*, n° 2493-2494, pp.57-59, novembre 1996.
- (10) **F.A. Hayek**, *La constitution de la liberté*, Traduit de l'anglais par **R. Audouin, J. Garelo** ; Paris, Libéria. Economie et liberté, Litec, Chapitre 7, 1994.
- (11) **G. Tullock**, *Le marché politique, analyse économique de processus politiques*, Paris, Economica, 1978.
- (12) **F.A. Hayek**, *Droit, législation et liberté*, Vol.3, "L'ordre politique d'un peuple libre", Traduit de l'anglais par **R. Audrouin**, PUF, 1983.
- (13) **C. Garnier**, "Participation du public. Un moyen pour mieux planifier. Coopération ou information unilatérale ?", *Cahiers du GERMES*, n° 12, Paris, pp. 539-551, décembre 1987.
- (14) **E.G. Guba, Y.S. Lincoln**, *Fourth Generation Evaluation*, Sage, Publications, 1989.
- (15) **P. Mongin**, "Simon, Stigler et les théories de la rationalité limitée", *Information sur les sciences sociales/Social Science Information*, tome 25, pp. 555-606, 1986.
- (16) **A. Minc**, Propos recueillis par **F. El-Guedj**, *Pouvoirs locaux*, n° 24 I, page 40, mars 1995.
- (17) **B. Plottu, E. Plottu**, "Participation et décision publique: de l'incantation à la mise en œuvre d'une évaluation démocratique", *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol.4, n°3, pp.39-60, 1998.
- (18) **A. Masson**, "Les fondements théoriques. Assurance sociale et assurance privée", *Problèmes Economiques*, n° 2493-2494, novembre 1996.
- (19) **C. Garnier**, op. cit.
- (20) **A.K. Sen**, *Ethique et économie*, Paris, PUF, 1993.
- (21) **L. Cartelier**, "L'Etat et l'économie. De nouvelles théories économiques pour l'intervention de l'Etat", *Les Cahiers Français*, n° 27 1, pp.74-79, 1995.
- (22) **J.M. Dupuy**, *Le sacrifice et l'envie. Le libéralisme aux prises avec la justice sociale*, Paris, Fondation Saint-Simon, Editions Calmann-Lévy, 1992.
- (23) **A. Boyer**, "Libéralisme, démocratie et rationalité", In **François Récanati** (dir.), *L'âge de la Science. Lectures philosophiques. Ethique et philosophie politique*, pp.105-131, 1988.