Les Contrats à Impact Social

Du vécu des acteurs à l'histoire d'une tentative de rationalisation économique de l'ESS.

Hubert BILLEMONT et Eric ROUSSEL

Décembre 2023

Publication FO-Cadres réalisée dans le cadre d'une convention entre l'IRES et la Confédération FO

Table des matières

Introduction **4**

PARTIE I : Apparition et développement du CIS en France **11**
I.1. La toile de fond contextuelle **11**
I.2. L'empreinte néolibérale **19**
I.3. De l'hybridation entre l'économique et le social **27**
I.4. Ouverture à la dimension environnementale **34**

PARTIE II : Le vécu des acteurs **48**
Préalable épistémologique élémentaire 48
II.1 Les attentes et les souhaits des différents acteurs **50**
Qui sont les acteurs interrogés ? 50
La dimension éthique omniprésente 52
Les épreuves du doute : complexité et lenteur du dispositif 54
II.2 Analyse par les acteurs des réussites et échecs **57**
Les calculs de risques : un compromis entre Etat et financeurs privés ? 57
L'innovation sociale : outil rhétorique ou instrument d'amélioration des prestations ? 61
Le changement de paradigme des politiques publiques 64
Clef de voûte des CIS : les coûts évités sont-ils calculables ? 68
II.3 Pertinence et fins supposées des CIS **72**
Généralisation et réplicabilité des contrats ? 72
Conflits d'intérêt des structurateurs et limites des évaluateurs ? 74
II.4 Situation présente et avenir des contrats **77**
Avantages supposés et inconvénients réels des CIS pour les associations 77
Des changements organisationnels déterminants dans le travail des associations ? 80

Conclusion **87**

ANNEXES **96**
Les quatre questions centrales du dispositif des CIS *: Evaluation, risque, impact, coûts évités* **96**
La critique sociale fait apparaître les enjeux des CIS **102**
Les interviewés **105**
Liste complète des CIS depuis 2016 ..... **106**

Bibliographie **110**

Introduction

Les Contrats à Impact Social sont arrivés en France en 2016. Ils s'inspirent de l'expérience anglo-saxonne mise en place principalement en Grande Bretagne depuis 2010.

De quoi s'agit-il ?

Selon les termes de services de l'Etat, « *le Contrat à Impact Social est un partenariat entre le public et le privé destiné à favoriser l'émergence de projets sociaux et environnementaux innovants. Ces nouveaux contrats permettent le changement d'échelle de solutions identifiées sur le terrain et efficaces. L'investisseur privé et/ou public préfinance le projet et prend le risque de l'échec en échange d'une rémunération prévue d'avance en cas de succès. L'État ne rembourse qu'en fonction des résultats effectivement obtenus et constatés objectivement par un évaluateur indépendant.* »[1]

Une telle définition semble s'accorder avec les rôles habituels des investisseurs privés (disposés à « prendre des risques ») et de l'Etat prêt à favoriser l'émergence de projets sociaux et environnementaux innovants.

La philosophie constitutive des CIS (Contrats à Impact Social) selon le point de vue de l'économie libérale se résume ainsi : « *Les Contrats à Impact Social sont des mécanismes de financement de l'innovation sociale qui font assumer le risque d'échec de l'innovation par des investisseurs privés, que la puissance publique s'engage à rembourser avec intérêts en cas de succès*. »[2]

Dans la présente étude nous montrerons plusieurs résultats. Parmi ceux-ci nous constaterons que le montage concret des CIS réduit finalement le risque financier à zéro pour les investisseurs privés. Nous montrerons que les évaluations ne sont pas aussi objectives que prévu. Nous montrerons également que les succès de « l'innovation sociale » ne conduisent pas à une généralisation des méthodes dites innovantes sur tout le territoire. Par ailleurs, nous mettrons en évidence que le coût pour l'Etat est démultiplié par l'ensemble de toute une série d'intervenants à rémunérer (évaluateurs, structurateurs, cabinets d'avocats, etc.). Enfin, c'est la complexité des montages des CIS qui apparaîtra comme une entrave majeure (contre laquelle des tentatives de simplification n'ont pas obtenu de succès). Cette complexité est liée au fait qu'il s'agit de transposer des dispositifs élaborés par une culture anglo-saxonne dans la culture française, avec en plus la difficulté à faire « parler ensemble » des univers relativement étrangers les uns aux autres que sont les services de l'Etat, les associations du secteur social et les investisseurs privés.

---

[1] https://www.economie.gouv.fr/contrat-impact#

[2] https://www.lecourrierfinancier.fr/responsabilite-sociale/opinion/exclusif-et-la-france-inventa-les-contrats-a-impact-ecologique-66763

Comment sont appréhendés les CIS parmi les différentes parties concernées ? Selon le point de vue de défenseurs de l'économie sociale, les CIS représenteraient une menace de « marchandisation » et de « privatisation » de tous les secteurs associatifs. Le danger de cette « financiarisation du social » est présent dans de nombreuses prises de position des acteurs du monde associatif et du monde universitaire :

« *Les marchandises sont des produits qui s'échangent sur un marché, comme une courgette dans un magasin »*. La *marchandisation « se traduit par la transformation d'une chose en un produit échangeable sur un marché »* et pour cela il faut le *« standardiser, le quantifier, le monétiser, et le privatiser*. »[3]

En 2023 en France, l'ensemble du budget consacré à tous les CIS lauréats s'élève à environ 80 millions d'euros. Des dizaines de contrat ont déjà vu le jour[4]. La diversification des domaines d'action étend désormais les CIS au domaine environnemental[5]. La machine est donc lancée. Quel bilan social, économique et politique pouvons-nous tirer quelques années seulement après leur premier lancement en 2016 ?

Dès le début de cette étude, une question s'est posée : quelles sont donc les vertus des CIS pour qu'ils parviennent à convaincre les trois principaux acteurs du dispositif : Etat, investisseurs privés, associations et entrepreneurs sociaux ?

Selon les promoteurs des CIS, les avantages seraient les suivants :

Développer l'innovation dans le domaine social et environnemental par des expérimentations à large échelle, faire porter le risque aux investisseurs privés en échange d'une prime de risque en cas de succès, financer des services sociaux additionnels et éviter les dépenses dans des programmes déficients, contribuer à offrir des actions performantes auprès de publics bénéficiaires, permettre aux investisseurs de diversifier leurs placements, généraliser sur tout le territoire des expérimentations novatrices, développer la culture de l'évaluation scientifique dans le secteur social.

Résumons donc ainsi : dans l'idéal, les CIS permettraient de conjuguer l'exigence de réduction des budgets de l'Etat, l'augmentation de la qualité des prestations fournies aux usagers et le rendement financier auprès des investisseurs privés.

Néanmoins il est permis de se poser la question suivante : puisque l'adoption des CIS est décrite comme relevant de l'aboutissement de l'application de la seule « rationalité scientifique ou économique », comment se fait-il que son émergence ne se soit pas produite plus tôt ?

Les CIS, comme d'autres instruments de politiques publiques, représentent selon nous un nouveau type de partenariat public-privé très spécifique qui révèle d'abord un choix sociétal et une poursuite du glissement progressif du positionnement de l'acteur public vis-à-vis de son rôle, voire de sa responsabilité, en matière d'action sociale et environnementale.

---

[3] T. Parrique : *Ralentir ou Périr, l'économie de la décroissance*, Editions du Seuil, 2022. Extrait cité dans le rapport de l'observation citoyen de la marchandisation des associations, (Coordonné par M. Langlet, du collectif des associations citoyennes), « Marchandisation et financiarisation des associations. Décryptage d'un processus », 2023.

[4] La liste complète est fournie dans les Annexes.

[5] Le secteur de l'économie circulaire est particulièrement concerné depuis 2021.

A priori, il s'agirait de conjuguer rentabilité financière et effets sociétaux, au bénéfice de l'ensemble de toutes les parties prenantes : Etat, investisseurs, associations et citoyens.

En fait, selon nos analyses, les CIS apportent dans leur sillage les instruments d'une mise au pas taylorienne du secteur associatif, jusqu'ici épargné par les logiques du New Public Management. Dans ce nouveau cadre, les associations devront progressivement faire la preuve de l'efficacité de leurs actions, soumettre leurs priorités à celles des orientations ministérielles, formaliser leurs pratiques de terrain dans des protocoles standardisés et se rendre ainsi « accessibles » à des impératifs de productivité, reproductibles pour chaque projet. La subvention habituellement utilisée comme moyen de soutien financier a donc vocation à disparaître pour devenir un investissement sur un projet au périmètre chiffré. Les tâches des métiers propres à chaque secteur d'activité seront standardisées (comme l'ont été un siècle auparavant les tâches des ouvriers artisans devenus ouvriers taylorisés), menaçant ainsi à moyen terme l'autonomie des professionnels et la spécificité des métiers du social.

Pourtant, à première vue, les CIS apparaissent comme un dispositif institutionnel raisonnable et une innovation rationnelle au service de la modernisation et de la performance publiques. Réconcilier dans un même dispositif la dimension économique et la dimension sociale des activités du secteur dit non marchand est un objectif pertinent. Qui plus est, l'Etat serait à même de réaliser d'importantes économies budgétaires grâce au CIS en fonction des « coûts évités » calculés par les structurateurs des projets de contrats. Beaucoup de promesses, donc.

L'ambition déclarée des promoteurs des CIS consiste également au départ en l'amélioration de la prise en charge de besoins sociaux majeurs dans des domaines aussi variés que « *l'insertion professionnelle, le décrochage des étudiants, la protection de l'enfance, la désertification des territoires isolés, le soutien aux familles fragilisées…* » (Ministère de l'Economie et des Finances, 2016). Il y apparaît nettement que les CIS sont utilisés comme un instrument direct au service des exigences sociales du moment. Plus tard, à partir des années 2021, les CIS élargiront leurs orientations vers les préoccupations environnementales et l'économie circulaire.

Notre va étude d'abord interroger les fondements idéologiques de ce nouvel outil technico-bureaucratique et montrer l'influence puissante du contexte idéologique néolibéral sur la détermination de nouveaux instruments d'action publique. Nous analysons cette dimension dans une perspective sociologique et historique. En effet, depuis près de 40 ans maintenant, les institutions de nombreux pays, en particulier ceux de l'OCDE, ont été malmenées par les vagues de réforme du management public. En France la LOLF puis la RGPP ont fourni le cadre d'une nouvelle doctrine des dépenses publiques, dans laquelle il s'agit de justifier chaque euro dépensé. La Commission européenne appuie cette orientation par des consignes visant à développer la mise en concurrence des entreprises, et l'absorption des activités associatives du secteur social dans le champ économique et dans le secteur marchand dits des « services ».

Cette nouvelle doctrine budgétaire ambitionne d'atteindre une meilleure performance et une « optimisation-rationalisation », essentiellement budgétaire, à tous les niveaux de l'intervention publique et ici dans le domaine social puis environnemental. Ces dernières décennies la Nouvelle Gestion Publique (New Public Management) s'est imposée comme modèle dominant dans toute l'Europe occidentale, avec des déclinaisons différentes en fonction des contextes institutionnels et culturels nationaux.

En France, nous notons que le lancement des CIS s'inscrit dans un contexte marqué par une remise en cause, au moins partielle, du modèle social français par les partis politiques au pouvoir depuis plusieurs mandats présidentiels. Dans cette perspective, plusieurs rapports d'experts, majoritairement publiés par divers *Think Tanks*, et par des organismes ministériels, envisagent les CIS comme des dispositifs « gagnant-gagnant », à l'instar des anciens partenariats public-privé. La mise en avant des CIS renvoie à un implicite : l'idée que l'argent public serait mal utilisé dans les associations du secteur social. En creux, apparaît également l'idée que les associations travailleraient de manière parfois anarchique ou du moins de manière non contrôlée. L'Etat gagnerait donc à déléguer à des évaluateurs indépendants ce besoin de vérification « scientifique » et rationnelle » des actions du secteur social qui s'ajoute ainsi au renforcement du contrôle budgétaire.

En parallèle, en tant que membre de l'Union Européenne, et bénéficiaire du Fond Social Européen (FSE), la France est directement concernée par les résolutions du Parlement européen. Or depuis 2013 au moins celui-ci invite à des montages financiers auxquels participent les investisseurs privés, et dans son fonctionnement comme dans l'attribution des finances, le FSE exige des évaluations de la performance dans le secteur social.

Il s'agit donc de répondre à un faisceau d'exigences économiques, sociales et politiques diffusées par le NPM (New Public Management), l'Union Européenne, les divers *think tank* libéraux, et les exigences de réductions budgétaires corrélées à la « modernisation » de la puissance publique.

En adoptant et déclinant d'un point de vue managérial les théories économiques néolibérales, la vague du NPM a promu et institué l'efficience comme nouvelle valeur fondamentale du secteur public. Dans un mouvement comparable, les CIS viennent ériger cette même efficience comme donnée centrale des secteurs du social et de l'environnemental, reléguant quelque peu à l'arrière-plan leurs vocations premières. Dans un avenir proche, il est fort possible que ces secteurs, tout comme l'hôpital, ne reçoivent des deniers publics qu'à la condition d'un respect d'impératifs stricts de rendement financier.

Sur fond de NPM, le développement des CIS augure d'un changement de paradigme définitif : *le glissement vers le financement du secteur social par le secteur privé.* Suscitant bien sûr la polémique, les CIS apparaissent comme les enfants du néolibéralisme. Dans notre étude, nous avons constaté que le secteur social se défend et manifeste une forte suspicion envers les investisseurs privés qui, de leur côté, ne semblent pas se presser au portillon. En effet, les rendements financiers prévus par l'Etat sont limités à 6%, dans un premier temps. Et enfin, les bureaucraties ministérielles semblent prises de court et ne peuvent fournir l'arsenal de données nécessaire aux calculs des « coûts évités » justifiant les opérations. Et surtout, la transposition des modèles anglo-saxons à la bureaucratie ministérielle française nécessite des adaptations relativement complexes, et des personnels qui font défaut. Tous ces aspects très concrets viennent considérablement ralentir et brider la diffusion des CIS sur le terrain.

Dans un contexte où les CIS sont présentés par les institutions européennes et l'Angleterre comme une innovation permettant de forger des propositions pour « réinventer » un modèle social jugé fragilisé (sans distinction des raisons économiques, budgétaires ou sociétales), difficile pour la France de rester en retrait et de risquer une place de mauvais élève.
Depuis les années 70, on assiste au démantèlement progressif de l'Etat Providence et à un développement des techniques de management tournées vers la rentabilité, qui envahissent non seulement le secteur de l'entreprise privée mais également les structures du public, y compris

celles en charge de la protection sociale. Il apparaissait donc comme peu probable que le secteur associatif soit épargné et résiste au modèle devenu incontournable de l'évaluation comparée des performances et du management par projet. La financiarisation par les investisseurs privés arrive de surcroît, dans ce secteur déjà longuement préparé depuis la loi 2002 à la doctrine de la rentabilité économique, à la gestion de plus en plus libérale de son activité et à la remise en cause de son autonomie propre.

Ainsi, parmi les nombreuses étapes qui ont jalonné l'arrivée des CIS il faut noter que dès 2002 les ESMS (Etablissements Sociaux et Médico-Sociaux) ont dû subir la préparation et la mise en place de longs protocoles d'évaluations internes et externes via l'ANESM (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services-sociaux et médico-sociaux). Le travail d'acculturation à la politique d'évaluation et au New Public Management a été instauré d'abord par la LOLF et a diffusé ensuite dans tous les secteurs publics qui octroyaient les subventions aux associations. Les instances gouvernementales ont progressivement renforcé les procédures obligeant les acteurs du social à rendre des comptes, et s'est ainsi installée une culture de la suspicion vis-à-vis du travail social dont l'utilité semblait discutable car peu rentable. Puis, en 2017, les nombreux contrats aidés qui soutenaient les activités publiques et parapubliques (et associatives d'utilité publique) ont été supprimés, mettant ainsi les associations dans l'incapacité de mener à bien leurs projets et dans une insécurité existentielle très forte, les conduisant à s'inscrire dans des projets « innovants », promus par les instances publiques, mais débordant souvent le cadre de leur activité principale habituelle, pour tenter de maintenir une existence institutionnelle et une reconnaissance désormais dépendante d'un choix d'orientations validées en amont et surtout rentables. Les CIS interviennent donc dans un contexte où les associations doivent toujours davantage justifier leurs activités auprès de leurs financeurs publics, et sont amenées à répondre à des Appels d'Offres (AO) définis par les services de l'Etat afin de trouver l'argent nécessaire à leur fonctionnement.

Ce travail n'est pas seulement une étude documentaire et socio-historique, il repose également sur une enquête de terrain, qui s'est déroulée en plusieurs étapes.

Entre janvier et février 2023, nous avons recensé et exploité les documents rendus publics par les services de l'Etat, les porteurs de projet, les financeurs potentiels sur ce thème et ces projets. De nombreuses données bibliographiques ont été synthétisées et croisées avec la littérature produite par les acteurs qui ont contribué à construire les CIS. Ces données primaires et secondaires ont ensuite été triangulées entre mars et mai 2023 par des données de terrain avec des entretiens semi-directifs réalisés auprès de parties prenantes des CIS français (services de l'Etat et porteurs de projet d'abord, puis chercheurs, évaluateurs, financiers et structurateurs ensuite). Une douzaine de personnes ayant concrètement pris part à l'instauration du dispositif ont été interrogées durant des entretiens prolongés d'une à deux heures. Ainsi notre étude a l'avantage de « faire parler » les personnes de différents secteurs ayant directement participé aux CIS.

Cependant, nous n'avons pas pu accéder à certains documents pour des raisons de confidentialité : les documents contractuels régissant les accords signés, les rapports détaillés d'évaluation qui conditionnent les financements, les éléments financiers et les rendements obtenus par chaque investisseur privé, les processus de contractualisation. Les relances et sollicitations répétées n'ont pas permis d'obtenir les détails souhaités dans les documents primaires.
Nous avons donc dû nous résoudre à exploiter des documents secondaires qui auront néanmoins permis la présente analyse. Il conviendra de s'interroger sur le silence et le manque de

transparence rencontrés en réponse à nos demandes de communication d'évaluations et de résultats dans le cadre des CIS.

Parmi la douzaine d'entretiens réalisés, nous avons interrogé 4 porteurs de projet afin de recueillir des informations sur le processus de contractualisation, jugé unanimement trop long, et sur la mise en place des opérations. Ces entretiens révèleront un des effets indirect des CIS : la sélection implicite des lauréats sur leur grande taille (structures associatives à forte envergure territoriale) et sur leur possible changement d'échelle résultant de la mise en place du projet. Nous montrerons que les financements importants apportés par les CIS viennent alors renforcer financièrement les structures associatives les plus grandes ainsi que celles déjà acquises aux logiques implicites de rentabilité et d'efficience portées par ce type de projet.

Les entretiens individuels semi-directifs portaient sur de nombreux aspects de chacun des acteurs : nous avons interrogé leurs motivations à l'origine de la participation au projet, la manière dont ils avaient vécu le processus de négociation et de contractualisation, les zones de blocages, les modalités d'évaluation retenues, le bilan qu'ils dressent des CIS. Les contenus ont été intégralement retranscrits et leur analyse nous a permis d'apporter un regard supplémentaire vis-à-vis des documents secondaires utilisés.

Nous avons pu ainsi questionner la mise en place des CIS selon une analyse sociologique et historique. A travers l'historique de ces expérimentations et avec le modeste recul dont nous bénéficions, nous avons pu mettre en évidence tant les ressorts de la création des CIS en France que les conséquences potentielles des arbitrages gouvernementaux dans un avenir proche. Nous n'avons pas pu nous départir d'un doute permanent sur la validité de la notion opérationnelle de « coûts évités » et de ce fait nous avons fourni une analyse qui se situe loin des sirènes enchantées des promoteurs des CIS.

Notre étude se présente en deux grandes parties.

Dans la première, nous avons décrit le contexte social, idéologique et économique à l'origine des CIS. L'origine anglo-saxonne, la fascination pour « les succès » économiques du libéralisme, la peur du « retard » dans lequel la France serait continuellement plongée, la demande de l'Union Européenne à étendre la culture de la rentabilité économique à tout secteur couvert par l'économie sociale et solidaire, sont autant d'aspects qui vont conduire diversement à l'apparition de l'entreprenariat social, à la recherche de la diminution des dépenses publiques, à la « modernisation » du secteur public, à la délégation ou « désengagement de l'État », à la financiarisation des esprits et à l'extension de la logique du marché auprès des secteurs associatifs et environnementaux.

Tous ces mécanismes portent l'empreinte du néolibéralisme.

L'analyse de ce contexte nous a conduit à produire un questionnement des lieux communs sur laquelle repose la rhétorique néolibérale. Parmi ces lieux communs, il y a la notion de quantification qui se décline à travers les notions de risque, d'évaluation, d'impacts, de coûts évités, d'innovation et d'efficience. Cette quantification des activités du social est l'une des fins poursuivie par les promoteurs des CIS. L'autre fin poursuivie vise à rentre perméables les services de l'Etat aux exigences des investisseurs privés.
Il s'agit aussi d'opérer un changement de culture dans les services de l'Etat où désormais il sera possible de calculer le « coût » social et économique de la réinsertion de tel chômeur, du soutien à tel personne handicapée, etc.

A la fin de cette première partie, nous porterons le questionnement sur le glissement opéré récemment par les promoteurs du CIS, du secteur social vers le secteur environnemental. En effet, à partir des années 2020, tout un contexte de changements de responsables ministériels et d'autres éléments conjoncturels ont permis un élargissement du périmètre des contrats vers l'économie dite circulaire. Nous porterons notre questionnement sur les causes de cet élargissement : s'agit-il d'un changement d'objet pour les CIS ou d'un changement de méthode ? Quelles sont les nouvelles institutions en jeu ? Cela a-t-il nécessité une ingénierie différente ? S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de cette ouverture des CIS au secteur environnemental puisqu'aucun contrat n'est achevé, il est néanmoins d'ores et déjà possible de comprendre pourquoi un tel processus a pu avoir lieu. La quantification de l'activité du secteur de l'économie circulaire étant déjà fortement avancée, les porteurs de projets se montrent culturellement plus ouverts à sa financiarisation. Cependant, là aussi, des freins inattendus sont apparus dans le développement futur des CI(S) environnementaux, pour des raisons d'économie d'échelle au sein même des institutions étatiques chargées de la ventilation des budgets.

Dans la deuxième partie, nous analyserons les témoignages recueillis et en ferons le bilan détaillé. Si nous avons interrogé des acteurs fortement ou relativement convaincus de la nécessité des CIS, il reste que ceux-ci ne sont pas unanimement acquis à l'expérience. Beaucoup manifestent des attentes mais aussi des doutes. La mise en pratique des CIS rencontrant bien des obstacles et des lenteurs, leur déploiement territorial après un « succès » (selon les financeurs) n'est pourtant pas au rendez-vous. Par ailleurs, la pertinence des CIS est interrogée également à cause des multiples acteurs présents dont l'harmonisation des conduites n'est pas des plus aisée à construire. Enfin, nombreux sont ceux qui se questionnent sur le bien-fondé de la présence des investisseurs privés, arguant du fait que l'Etat pourrait tout aussi bien à lui seul organiser l'innovation sociale et environnementale. Ainsi, les promesses des CIS se confrontent désormais à la réalité tangible des résultats obtenus. Sept ans après leur lancement, il manque encore aux CIS une légitimité (budgétaire et rationnelle) pour lever les craintes, tant des investisseurs qui réclament désormais des rendements supérieurs, que des opérateurs échaudés par les difficultés organisationnelles, que des services de l'Etat toujours sceptiques quant aux gains budgétaires potentiels.

PARTIE I : Apparition et développement du CIS en France

Dans cette première partie nous nous proposons de décrire les conditions qui faciliteront l'arrivée du CIS en France : fascination pour les modèles anglo-saxons, réseaux et relais d'influence, extension de son champ possible de développement, héroïsation de la figure de l'entrepreneur social. Nous chercherons ensuite à décrire ce qui caractérise le CIS, ce qui nous permettra d'apprécier l'héritage néolibéral dont il est porteur. Cette description quasi-anatomique donnera au lecteur l'occasion de saisir le programme politico-économique qu'il incarne. Puis nous ferons apparaître, à travers quelques exemples, ce qui caractérise l'hybridation annoncée entre l'économique et le social dans ce type de dispositif. Pour finir cette première partie, nous tacherons de faire ressortir les enjeux relatifs à l'ouverture du CIS à la dimension environnementale.

I.1. La toile de fond contextuelle

C'est David Cameron, alors chef du gouvernement du Royaume-Uni, qui tentera, en juin 2013, de propulser les SIB[6] (Social Impact Bond) lors du G8 présidé par le Royaume-Uni et qui aura lieu en Irlande du Nord. Il sera précédé et accompagné dans ce geste par Sir Ronald Cohen qui présidait alors la mission du G8 consacrée aux SIB : *« Nous avons commencé la révolution. Il y a fort à faire. Ensemble, levons-nous et faisons en sorte que "le cœur invisible" des marchés puisse aider ceux que "la main invisible" a laissé de côté.*[7] *»* D'emblée l'ambition se situe sous l'angle de la rupture. Rupture car l'initiative semble résolument s'orienter vers le marché afin de résoudre les problématiques sociales, échappant ainsi à ce qui, au moins pour le cas de la France, est longtemps apparu comme un jeu en alternance entre deux irréconciliables. *« Jusqu'à ce moment* [au tournant du XIX^{e} siècle], *l'action publique était restée dans l'impasse à raison d'un dilemme qui la faisait osciller entre la confiance dans le marché pour engendrer les bonnes conduites et, compte tenu de la déception régulière de cette espérance, la tentation de*

[6] « D'après l'historique du Cabinet Office*, l'idée des SIB à émergé en Angleterre lors de réflexions menées au sein du Council on Social Action, lancé par le premier ministre Gordon Brown fin 2007. L'objectif était de relier les organisations du monde de la finance et celles du tiers secteur. Cet organisme avait pour ambition d'être une plateforme de réflexions structurées autour de quatre thématiques, dont une portant sur la création de nouveaux modes de financement de l'action sociale. » *Cabinet Office, *SIB history*, Cabinet Office Centre for SIBs Knowledge Box, http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/sib-history. Voir E. Besançon, S. Celle, N. Chochoy, T. Guyon et Y. Martell, « L'Investissement à Impact Social : vers une financiarisation de l'économie sociale et solidaire ? » XV^{e} Rencontres du RIUESS, *Reims - 27 au 29 mai 2015, « La créativité de l'Économie sociale et solidaire est-elle soluble dans l'entrepreneuriat ? »*, Axe 4 : Concentration et financiarisation dans l'ESS ?, p. 11-12.

[7] Cité par P. Bitoun et L. Hubert, « Quand la finance fait du social », Le Comptoir, 26 mars 2018, p. 1. « Sir Ronald Cohen l'affirme : les marchés financiers abritent un « cœur invisible ». Cet homme d'affaires britannique lui a donné un nom : l'investissement à impact social, un produit d'investissement alliant action sociale et retour financier. Selon lui, « le monde est à l'aube d'une révolution dans la façon de résoudre les problèmes les plus épineux de la société ». Désormais, « devenir prospère et faire le bien ne sont plus considérés comme incompatibles ». Cohen vient du capital risque. Ces placements qui financent notamment des start-ups et promettent des taux de retour élevés à la hauteur des risques encourus. Il est persuadé que l'investissement à impact social entraînera une « révolution philanthropique ». Cet investissement « tire parti des forces de l'entreprenariat, de l'innovation et des capitaux ainsi que des pouvoirs des marchés pour faire le bien. » Cité par M. Langlet, « La marchandisation du monde associatif », in *Quel monde associatif demain ?*, Éres, L'innovation sociale en pratiques, 2021, pp. 47-56. Voir aussi N. Madelaine, « Ronald Cohen, le chevalier du social à but lucratif », Les Echos, 15/02/2023, 3 p.

faire intervenir l'État pour corriger les défaillances dudit marché, tentation assortie toujours d'une crainte de s'engager ainsi sur une voie périlleuse menant au socialisme d'État, donc à la négation du marché. Et toujours cette crainte l'emportait…[8] *»* Notons au passage que le geste révolutionnaire porté par Sir Cohen porte en lui une certaine tautologie : les effets délétères de l'extension de la logique du marché doivent être traités par cette même logique[9]. Cette proposition suggère que le capitalisme financier puisse être tout à la fois cause et résolution des problèmes… dont il est à l'origine : « le capitalisme trouve en lui-même les solutions aux méfaits qu'il engendre.[10] » Comment mieux illustrer les propos de J.-B. Bossuet : *« Mais Dieu se rit des prières qu'on lui fait pour détourner les malheurs publics quand on ne s'oppose pas à ce qui se fait pour les attirer. Que dis-je ? Quand on l'approuve et qu'on y souscrit, quoique ce soit avec répugnance.*[11] *»* Avec cette idée "révolutionnaire" portée par cet éminent représentant de la finance internationale qu'est Sir Cohen, il apparaît que le capitalisme est bien en *même temps* cause et résolution des problèmes qu'il génère. On se trouve ici au cœur d'un processus de réappropriation qui permet au capitalisme de recycler les critiques formulées à son endroit[12].

L'attirance, et parfois même la fascination qu'exercent les modèles économiques anglo-saxons auprès des commentateurs francophones ne sont pas démenties par l'analyse de la littérature consacrée au SIB/CIS. Cet irrésistible attrait s'accompagne, comme toujours, d'un discours sur le retard supposé de la France… À titre de simple exemple, on pourra se reporter aux articles rédigés par Benjamin Le Pendeven, professeur à Audencia (Ecole supérieure de commerce de Nantes) et ardent promoteur du développement des CIS en France[13]. L'engouement de la France pour la gestion publique calquée sur le modèle anglo-saxon interroge pourtant certains auteurs qui, à l'instar de Christopher Politt, avancent que *« l'efficacité des réformes anglo-saxonnes s'avère problématique*[14] *».* Quoi qu'il en soit, l'origine anglo-saxonne du SIB témoigne de l'existence d'un lien de continuité entre les SIB et ce qui deviendra en France CIS.
Un paradoxe mérite pourtant d'être soulevé : là où les politiques de financiarisation des services sont mises en œuvre par les pays anglo-saxons, il apparaît que réduction des financements

[8] J. Donzelot, « Le social de compétition », Éditions Esprit, 2008/11 Novembre, p. 54.
[9] « L'idée selon laquelle les marchés seraient capables d'allier prospérité et rendement social a été largement répandue par l'homme d'affaires Ronald Cohen, tête pensante de la Big Society. » M. Hemmerich et C. Méténier, « Les contrats à impact social s'enracinent en France. Solidarité à but hautement lucratif », *Le Monde diplomatique*, N° 787- 66e année, Octobre 2019, p. 22.
[10] M. Langlet, « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 26.
[11] J.-B. Bossuet, *Histoire des variations des églises protestantes*, Œuvre complètes, Vol. XIV, Éditions Vivès, Paris, p. 145.
[12] Pour plus d'informations sur cette thèse de la digestion, on pourra se reporter à L. Boltanski et È. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, 843 p. ainsi qu'à H. Billemont et É. Roussel, *Le paritarisme vécu par ses acteurs : l'exemple Force-Ouvrière*, Publication FO-Cadres réalisée dans le cadre d'une convention entre l'IRES et la Confédération FO, octobre 2022, 174 p.
[13] Après avoir dressé, à travers des indicateurs, un état des lieux rapide, sommaire, mais assez précis, de l'état de délitement de la France, l'auteur vante les mérites des modes d'investissement à l'Américaine, les *social venture funds*, sans être en mesure de se rendre compte qu'appréhendé à travers les mêmes indicateurs ce délitement est encore plus prononcé aux Etats-Unis. Voir B. Le Pendeven, « Le capital-investissement à vocation sociale existe-t-il en France ? », « Entreprendre & Innover », 2013/1 n° 17, pp. 44-56.
[14] C. Politt, « Vers un monde nouveau : des vérités qui dérangent pour l'administration publique de l'anglosphère », I.I.S.A., « Revue Internationale des Sciences Administratives », 2015/1 Vol. 81, p. 5. Comme l'a montré le même auteur, l'omniprésence des réseaux d'influence anglo-saxons en matière de gestion publique ne compte pas pour peu dans ce *mimétisme encouragé*. Mais les temps changent : « mon idée est que, sur la scène internationale, la gestion publique s'est développée au cours des trente dernières années comme un domaine essentiellement anglophone, mais qu'il existe aujourd'hui des raisons de penser que cette ère touche à sa fin. (…) je parle de prééminence relative des *idées* et des *techniques de gestion publique* d'origine anglophone. ». *Idem*, p. 6.

publics et « modernisation des services publics » n'apportent pas les promesses attendues… ce qui n'empêche pas les gouvernements de poursuivre dans cette voie… Fusion des pouvoirs économique et politique, stratégie de positionnement, idéologie partagée, harmonisation des habitus du côté des élites financières nationales, s'imposent donc comme autant de paramètres susceptibles d'expliquer le fait que les mêmes méthodes en matière de gestion publique continuent d'être appliquées alors que les prétendus effets positifs recherchés ne sont pas au rendez-vous. En quelques années, les SIB vont pourtant se répandre aux États-Unis, au Canada, en Australie, au Japon, en Amérique du Sud (notamment au Chili et en Colombie) et dans plusieurs pays de l'Unions Européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal… France) et en Suisse. Mais poursuivons.

Sir Ronald Cohen sera nommé président d'une *Task force* qui promeut l'investissement à impact social en Europe. Huit comités consultatifs nationaux sont issus de cette configuration initiale. Pour la France, c'est Hugues Sibille qui sera chargé de promouvoir ce type d'investissement. Notons qu'aucun représentant du monde associatif et du secteur social n'a participé, en France, à ce comité consultatif. Le rapport produit par les membres de ce conseil encouragera des types de financements innovants, et un outil pour les porter… le Contrat à Impact Social. Ces comités ont produit de petites structures institutionnelles destinées à rendre opérationnelles les mesures désirées :

« Pourriez-vous nous indiquer l'histoire de l'Impact Invest Lab et les objectifs poursuivis ?
L'Impact Invest Lab est né des travaux du comité consultatif national sur l'investissement à impact. Dans le cadre du G8 qui s'était tenu en 2013, sous la présidence Britannique, il y avait eu une "Task Force" qui s'était montée sous l'impulsion de Sir Ronald Cohen en particulier, pour réfléchir aux manières de promouvoir l'impact investing dans tous les pays du G8. Et donc dans chaque pays s'était alors constitué un groupe de réflexion de praticiens qui réfléchissaient à la manière de promouvoir l'impact investing dans chaque pays. En France, il y a eu un rapport en 2014 et à la suite de cela, s'est monté un laboratoire opérationnel pour pousser ces thématiques-là, et en premier lieu pour soutenir les SIB en France. Cela a été cofondé par 6 membres (Crédit Coopératif, le Moov, le centre des fonds et des fondations, Finansol, et autre). Et donc quand ça s'est monté en 2016, il y avait une salariée, Raphaëlle Sebag. Et une des recommandations du rapport de 2014 consistait à adapter les SIB au contexte local de chaque pays. Par exemple, il a été dit qu'on ne pouvait pas accepter en France des rentabilités aussi élevées que ce qui était accepté en Angleterre. Suite à ces discussions, les retours sur investissement ont été revus à la baisse. Et le monde associatif quant à lui n'était pas véritablement impliqué au départ, il a émis des critiques dans la presse surtout, mais il était mis de côté dans les réflexions initiales sur le développement de l'impact investing en France. »
(Chercheur)

En France, Martine Pinville, Secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire va lancer, le 16 mars 2016, l'appel à projets interministériel des CIS. Cette date signe l'officialisation de l'entrée des CIS en France. Cette initiative est à la fois soutenue et encouragée par le Président de la République. Emmanuel Macron, dans une lettre pour l'Économie sociale et solidaire datée du 20 avril 2017, s'engage : *« Je poursuivrai après évaluation et dans un cadre régulé, le déploiement de toutes les solutions en matière d'investissement à impact social pour financer, grâce à des partenaires privés, des expérimentations de programmes sociaux de prévention innovants.*[15] *»* Les grands groupes industriels et financiers français (BNP Paribas, par exemple), la Caisse des dépôts ainsi que des

[15] Cité par J.-S. Alix, M. Autès, N. Coutinet et G. Garrigue, « Les contrats à impact social : une menace pour la solidarité ? », *La vie des idées*, 16 janvier 2018, p. 3.

personnalités importantes de l'entrepreneuriat social ont aussi soutenu cette initiative. De son côté, la commission Européenne ne ménage pas non plus son soutien à l'introduction de tels dispositifs. *« Dans le domaine social, les états membres n'ont toujours pas suffisamment recours à des formules de financement innovantes, comme la participation du secteur privé et l'ingénierie financière, au moyen d'instruments tels que la microfinance, des garanties de soutien aux politiques et des obligations d'investissement sociaux, qui devraient permettre de réaliser des économies budgétaires.*[16] *»*

De la part de l'Union Européenne, il y là plus qu'un encouragement, un dessin. Dans le cadre des directives de mise sur le marché de tous les services, l'Union Européenne fait littéralement la promotion de ce type de dispositif. Au sujet des obligations d'investissements sociaux, ce même texte expose en effet de façon très explicite le projet SIB : *« Grâce aux obligations à effet social, un investisseur privé finance généralement un prestataire de services sociaux pour l'application d'un programme social. En échange, le secteur public promet (« obligation ») de lui rembourser l'investissement initial et de lui verser un taux rémunérateur si le programme atteint, sur le plan social, les résultats escomptés.*[17] *»* Préparant l'arrivée de dispositifs homologues au CIS[18], la commission Européenne créera, en 2012, un Groupe d'experts de la Commission sur l'entrepreneuriat social (GECES[19]), œuvrant ainsi au déploiement de l'entrepreneuriat social, déploiement qui agit concrètement pour l'extension généralisée de la logique du marché[20] à tous les secteurs de la vie sociale.

En France, l'expansion de l'entrepreneuriat social trouvera des relais politiques, notamment en la personne de Benoît Hamon. Ce dernier donnera « la possibilité à des entreprises commerciales de rejoindre le champ de l'ESS [*Économie sociale et solidaire*], dès lors qu'elles poursuivent un but d'« utilité sociale » et qu'elles adoptent une gouvernance participative. L'ES [*Économie sociale*] intègre de plein droit le champ de l'ESS, ce qui constituait l'une des revendications majeures de ses promoteurs.[21] » En délimitant le périmètre du secteur de l'ESS,

[16] Commission Européenne, « Communication de la commission au parlement Européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020, Bruxelles, 2 juillet, 2013, p. 6.

[17] Commission Européenne, *Idem.* « Les obligations à effet social, qui favorisent la participation de capitaux privés au financement de programmes sociaux en échange d'avantages financiers obtenus auprès du secteur public si le programme est concluant, sont des pistes à explorer parmi d'autres. La commission apportera son aide aux États membres en facilitant l'échange d'expériences. ». Commission Européenne, *Idem,* p. 20-21.

[18] D'autres dispositifs existent en effet : prêts à impact social, fonds à impact social, contrats à impacts de développement, etc.

[19] Le CEGES « s'est notamment attelé à la question de la mesure de l'impact social. (…) Même si une pluralité d'opinions a pu s'exprimer en son sein, le GECES a constitué une caisse de résonance qui a plutôt servi, en France, ceux qui défendaient l'ouverture du champ de l'ESS aux entreprises commerciales. » D. Chabanet et D. Richard, « L'entrepreneuriat social : un nouveau paradigme ? », « Entreprendre & Innover », 2017/1 n° 32, p. 32.

[20] « Apparu au tournant des années 1980-1990, le concept d'entrepreneuriat social (*social entrepreneurship*) est d'obédience anglo-saxonne. Il naît aux États-Unis dans les milieux des écoles de gestion et des universités. (…) L'entrepreneur social se définit alors comme *« un individu qui met ses qualités entrepreneuriales au service de la résolution d'un problème sociétal à grande échelle. Quel que soit le domaine où il s'engage, l'entrepreneur social se donne comme critère majeur de réussite l'ampleur de son impact sur la société*[20] *»*, et l'entreprise sociale comme *« une organisation, lucrative ou non, qui déploie une activité économique marchande au profit d'une finalité sociale. »* N. Richez-Battesti, F. Petrella et D. Vallade, « L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels : quels enjeux et défis pour l'analyse ? », *Innovations*, vol. 2, n° 38, 2012, pp. 15- 36. cité par E. Besançon, S. Celle, N. Chochoy, T. Guyon et Y. Martell, « L'Investissement à Impact Social », *op. cit*., p. 9-10.

[21] « Dès le début des consultations, Benoît Hamon et son entourage avaient fait savoir que « ce changement était mon négociable ». » Entretien avec Danièle Demoustier, université, spécialiste de l'ESS, 10 mai 2015 cité par D. Chabanet et D. Richard, « L'entrepreneuriat social : un nouveau paradigme ? », *op. cit*., p. 33.

la loi Hamon du 31 juillet 2014 en élargit conjointement les modes de financement. *« La notion d'entreprise de l'ESS regroupe dorénavant les acteurs historiques de l'économie sociale, à savoir les associations, les mutuelles, les coopératives et les fondations, mais aussi de nouvelles formes d'entrepreneuriat social telles que les sociétés commerciales qui poursuivent un objet d'utilité sociale.*[22] *»* Ces nouveaux modes de financement de l'action sociale — qualifiés par leurs promoteurs d'innovants[23] — investiront plusieurs domaines : « *précarité, prévention de la délinquance, éducation, emploi des jeunes, aide sociale à l'enfance ou santé publique.*[24] *»*

Précisions enfin que la circulaire Fillon « étendait la réglementation européenne des aides aux entreprises à l'ensemble des subventions aux associations au nom de la défense d'une concurrence libre et non faussée. Elle stipulait notamment : *« Dans la pratique, la grande majorité des activités exercées par les associations peuvent être considérées comme des « activités économiques », de sorte que les aides publiques qui y sont apportées doivent respecter la réglementation européenne sur les aides d'État*[25] *». Cette circulaire plaçait donc les associations au même rang que les entreprises, elle les poussait vers le marché.*[26] *»* Rendre plus attractive l'ESS pour les investisseurs privés revient à soumettre les associations à des règles identiques à celles qui s'appliquent aux entreprises lucratives.

Faire du secteur social un secteur compétitif *comme un autre* témoigne bien de l'extension de la logique du marché à des espaces (on parlera aussi de champs ou de domaines) qui en étaient jusqu'alors et pour partie préservés. L'extension de la logique du marché à ces nouveaux champs introduit une subordination aux impératifs de rendement et de croissance, et s'accompagne d'une recherche de performance économique et d'une soumission aux impératifs de rentabilité. Ce qui fait dire à certains que *« l'investissement à impact social est le principal cheval de Troie de la marchandisation du secteur associatif.*[27] *»* Mais rassurons-nous, les plus fragiles seront sauvés par le marché.
Pour la pensée dominante le CIS incarne donc l'heureuse et tant attendue réconciliation de l'intérêt général et du profit ! *« Mettre le marché au travail pour le profit et le bien global*[28] *»*

---

[22] J.-S. Alix, M. Autès, N. Coutinet et G. Garrigue, « Les contrats à impact social : une menace pour la solidarité ? », *op. cit*., p. 3.

[23] Tout se passe comme si la seule invocation du terme *innovation* offrait la garantie d'une résolution à toutes les difficultés. « Question : Il y aussi un pari qui dit que plus c'est innovant et plus c'est efficace ?
Oui, c'est le grand discours de l'innovation. C'est l'idée que les grands défis ne peuvent pas être réglés sans de l'innovation d'une part et sans du financement privé d'autre part. Ça c'est le grand discours international qui s'étend à l'usage des contrats à impact. » (Chercheur)

[24] M. Hemmerich et C. Méténier, « Les contrats à impact social s'enracinent en France », *op. cit* , p. 22. Rappelons ici que l'économie sociale elle-même apparait une fois pris le tournant néolibéral. « La chute du mur de Berlin en 1989, puis l'effondrement du bloc communiste, signifient pour certains commentateurs la fin de l'Histoire et l'avènement définitif du capitalisme. C'est dans ce contexte de changement que l'ES voit le jour. L'approche apparaît comme un moyen de concilier efficacité économique et utilité sociale par le biais de méthodes et de modes d'organisation largement inspirés des pratiques managériales. » Chabanet et D. Richard, « L'entrepreneuriat social : un nouveau paradigme ? », *op. cit*., p. 27. En ce qui concerne ladite fin annoncée de l'Histoire, les auteurs pensent évidemment à l'ouvrage de Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

[25] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021712266

[26] M. Langlet, « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 6.

[27] Intervention de Sylvain Celle, socio-économiste, lors du lancement de l'Observatoire à la fête de l'Huma le 11 septembre 2022.

[28] Titre d'un livre de Judith Rodin sorti en 2014. En 2007 Judith Rodin était « la présidente la Rockefeller Foundation. En 2008, la fondation lance le Global impact investing network (GIIN), réseau mondial de promotion de l'investissement à impact. » « M. Langlet, « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 26.

L'argumentaire qui force l'introduction des CIS en France puise à un ensemble de paradigmes libéraux bien connus : contexte de restriction budgétaires, gaspillage des deniers publics, économie pour le contribuable, inefficacité des actions de l'État, caractère innovant du privé (*versus* immobilisme et archaïsme de l'État), aubaine pour le secteur privé, la sphère sociale contenant des potentialités de marché importantes[29], absence de risque pour la puissance publique, avantage concurrentiel du privé sur le public en terme de rationalisation et d'efficacité des actions menées, amateurisme et passivité du secteur associatif, et absence de la culture du résultat[30].

Dans l'ensemble, ces arguments font le procès de l'État-providence[31]. Ils justifieraient que l'État délègue au privé sa contribution pourtant fondamentale aux politiques sociales. *« L'objectif affiché est de passer d'un modèle où l'État est lui-même le principal voire l'unique fournisseur du service public à un système où l'État délègue la tâche de fournir le service à toute une série d'acteurs de statuts divers (privé, public ou du tiers secteur).*[32] *»* Les contempteurs appartenant pour la plupart au monde associatif dénoncent quant à eux le caractère illusoire ou spécieux des arguments portés par les promoteurs du CIS[33]. Ces critiques proviennent parfois des structures Étatiques elles-mêmes. Le rapport sénatorial de Jean-Pierre Sueur et d'Hugues Portelli n'hésitant pas à parler de *« bombes à retardement »* pour les comptes publics[34]. Le CIS contribue à étendre les logiques de marché au secteur de l'ESS. Il facilite la diffusion de ces logiques de la rationalisation de l'activité avec, en particulier, la mesure des résultats (logique d'objectifs).

Les indicateurs de performances s'étendent donc ainsi du secteur financier et industriel à la sphère sociale.
En France, l'intérêt pour la mesure de l'impact social prend de l'importance sous l'effet d'une *« quadruple impulsion : un tarissement des fonds publics ; un niveau d'exigence des investisseurs privés souhaitant disposer de moyens leur permettant une meilleure allocation des ressources investies dans le secteur de l'économie sociale et solidaire ; une professionnalisation du secteur de l'ESS qui exprime une demande croissante de méthodes et d'outils d'évaluation d'impact social pour mieux valoriser ou conduire ses actions ; un*

[29] Le CIS, une mine pour l'« investissement socialement responsable ». « Le potentiel de ce secteur d'activité semble considérable. Plusieurs tendances de fond permettent d'affirmer qu'une véritable demande existe : un transfert progressif des missions de l'État vers le secteur privé (notamment marchand) ; la création de nombreux entreprises sociales ; des impératifs d'investissements éthiques, moraux et sociaux de plus en plus importants pour les institutions bancaires et financières ; l'apparition de solides méthodes d'analyse, *rating* et valorisation extra-financière ; une plus grande compréhension de ce secteur d'activité par les milieux d'affaires, académiques et le grand public. » B. Le Pendeven, « Le capital-investissement à vocation sociale existe-t-il en France ? », *op. cit*., p. 54.
[30] Notons que des arguments identiques ont été invoqués pour appuyer l'introduction des SIB en Grande-Bretagne. Voir M. Hemmerich et C. Méténier, « Les contrats à impact social s'enracinent en France. Solidarité à but hautement lucratif », *Le Monde diplomatique*, N° 787- 66e année, Octobre 2019, p. 22-23.
[31] « L'investissement à impact social, remède à la crise de l'État-providence ? Notre dépense publique atteint des niveaux record. La France est championne du monde des dépenses sociales pour une efficacité discutée. » B. Le Pendeven, Y. Nico, B. Gachet (Avant-propos de J. Damon), « *Social Impact Bonds*. Un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale », Note de l'Institut de l'entreprise, novembre 2015, p. 1.
[32] E. Denis et L. Strauch, *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France*, Institut de l'entreprise, 2014, 45 p.
[33] À titre d'exemple on pourra se reporter à l'article de J.-C. Boual, M. Chauvière, E. Denoyelle et G. Garrigue, « Quand le social finance les banques et les multinationales », *Le Monde*. Débats, 10 mars 2016, pp. 1-5.
[34] Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli, « Rapport d'information sur les partenariats public-privé », Sénat, Paris, 16 juillet 2014.

engagement de l'Union Européenne dans la voie de l'évaluation ex ante systématique de l'impact social.[35] *»*

Dès lors que l'on cherche à apprécier la composition du socle idéologique qui favorise la diffusion des CIS, on constate la présence d'un élément central : la stigmatisation permanente de l'inefficacité de l'État dans ses politiques sociales. Cette idéologie entérine l'obsolescence de la dichotomie entre l'économique et le social, œuvrant ainsi à sa porosité, à sa dissolution, division à laquelle il conviendrait de mettre fin afin de laisser place à un continuum susceptible d'étendre sans entraves la logique de marché. L'arrivé du CIS pose ainsi la question de savoir qui, dans la société dans son ensemble doit prendre en charge les individus les plus vulnérables. Là où l'État semble s'inscrire dans un processus de désengagement, et introduit les logiques du marché dans l'action sociale, ne se décharge-t-il pas conjointement de l'attention qu'il se doit pourtant de porter aux liens — statistiques — qui unissent les politiques qu'il met en œuvre aux effets et méfaits qu'elles pourraient engendrer ? La captation de ces problèmes par les logiques financières risque(rait) de remettre entre les mains des calculateurs le choix stratégique (et donc inséparablement épistémologique et politique) de la recherche des causes[36]. Le pouvoir du choix des causes[37] — disons, et pour aller vite, de tous les comportements, qu'ils perturbent l'ordre social, ou pas, qu'on les comprenne dans une perspective essentialiste ou, à l'opposé, systémique — conditionne les préconisations susceptibles de produire des effets et, ainsi, dessinent en creux les profits escomptés.

De ce qui précède on peut faire le constat que, à l'instar de l'État-plateforme[38], l'ambition des SIB est congruente[39] au projet de Big Society défendu par David Cameron[40] : ce projet se traduit par un appel aux bonnes volontés, qu'elles soient individuelles et/ou collectives, à se prendre en main, sans tout attendre de l'État ; forme de retrait progressif de l'État organisé par l'État lui-même. *« La Big Society, ce sont des gens qui créent de nouvelles écoles de qualité ; des entreprises qui aident les autres à se former pour devenir employables ; des organisations caritatives qui aident les délinquants à se réinsérer. (…) L'heure est venue d'essayer autre*

[35] T. Sibieude (Président) et C. Claverie (Rapporteur), « La mesure de l'impact social. Après le temps des discours, voici venu le temps de l'action », Groupe de travail du CSESS sur la nature de l'impact social, Rapport présenté lors de la séance plénière du CSESS du 8 décembre 2011, p. 6.

[36] Gardons ces remarques à l'esprit, elles nous seront utiles afin d'aborder la question centrale pour les CIS des *coûts évités*. Voir en annexe.

[37] Et on sait que ce regard sur les causes varie dans la durée. « La priorité est donc bien accordée de plus en plus aux causes subjectives dans l'interprétation des problèmes sociaux, au comportement donc des individus, à leur motivation, et cela au détriment des causes objectives, de nature économique qui avaient sous-tendu l'édification de l'État-providence. Mais il n'y va pas pour autant d'un abandon des causes objectives ni, donc, du risque d'une régression au niveau du libéralisme du XIX^{e} siècle. Il s'agit plutôt d'une permutation de l'ordre de prise en compte de ces deux types de causes. » J. Donzelot, « Le social de compétition », op. cit., p. 61.

[38] Voir É. Roussel, *Service public et Etat-plateforme. Liaison dangereuse ou miroir aux alouettes d'une modernité virtuelle*, Publication réalisée dans le cadre de la convention conclue entre la cgt-FO et l'IRES, 2021, 189 p.

[39] « Les Social Impact Bonds (SIBs) sont apparus pour la première fois au Royaume-Uni en 2010, dans le cadre de l'initiative de la « Big Society » (…) Le gouvernement serait ainsi capable de transférer et confier partiellement la supervision de la réalisation de services publics à la société civile ou au secteur privé. » B. Le Pendeven, « Social Impact Bonds et Nouveau Management Public Version Française », Finance Contrôle et Stratégie, NS-5, 2019, p. 2.

[40] D'autres auteurs affinent cette chronologie. « Si la réflexion et l'expérimentation des SIB sont lancés dans une période antérieure par rapport au lancement de la *Big Society* de Cameron, la volonté de généraliser le paiement aux résultats dans les domaines concernés par le projet de *Big Society* va renforcer la justification de la mise en place des SIB. (…) Le paiement aux résultats ne traduit pas uniquement un passage de la logique de moyens vers une logique de résultats, il inscrit cette logique de résultats comme condition fondamentale du paiement. » E. Besançon, S. Celle, N. Chochoy, T. Guyon et Y. Martell, « L'Investissement à Impact Social, *op. cit*. p. 22.

chose, de faire preuve d'audace, de ne plus se contenter de déverser des montagnes d'argent dans le puits sans fond des programmes gouvernementaux.[41] *»*

À titre d'exemple, le premier dispositif SIB nait au Royaume-Uni, à Petersborough. Mais l'expérience sera restreinte à une durée de cinq années alors qu'il était initialement prévu qu'elle en dure sept. L'opération d'un coût de 6 millions d'Euros avait pour objectif de diminuer le taux de récidive d'un groupe composé de 3000 détenus divisé en 3 cohortes de 1000 individus chacune. En cas d'objectifs atteints (c'est-à-dire, 10 % pour une cohorte ou, 7,5 % pour l'ensemble), le taux de retour sur investissement avait été préalablement fixé à 13 %. Mais l'expérience n'est pas parvenue à son terme, et les objectifs n'ont été que partiellement atteints (9 % pour les deux premières cohortes). Cependant, les investisseurs ont perçu les intérêts. Communauté de pensées, accointances idéologiques, la Big Society annonce l'arrivée de dispositifs qui, comme le CIS attestent et illustrent une volonté de réformer l'État en profondeur.

Attraction mimétique pour ce qui provient du monde anglo-saxon[42], congruence entre Big Society et Etat-plateforme, extension du secteur couvert par l'économie sociale et solidaire, apparition de l'entrepreneuriat social, recherche d'une diminution des dépenses publiques, « modernisation » de la société via des réformes jugées nécessaires, parce qu'indiscutables, puissance des lobbies, délégation des missions de l'État[43], financiarisation des esprits, extension de la logique du marché à l'ensemble du tissu social… tous ces paramètres constituent la toile de fond contextuelle qui favorisera l'introduction du CIS en France sans que l'on puisse en conclure a priori qu'ils annoncent la promesse de son succès. Tous ces paramètres portent l'empreinte du néolibéralisme, ce qui autorise à voir dans le CIS un de ses enfants naturels ; *« l'apparition d'un marché d'entreprises sociales (ou répondant à un besoin sociétal) a* naturellement[44] *débouché sur l'apparition d'acteurs financiers à même de proposer une offre compétitive.*[45] *»*

---

[41] « Le gouvernement ne peut donc pas rester les deux pieds dans le même sabot : il doit favoriser et soutenir une culture du volontariat, de la philanthropie, de l'action sociale. (…) Il faut donner plus de liberté aux gens qui travaillent, et ouvrir les services publics à de nouveaux acteurs, comme les organisations caritatives ou les entreprises, de façon à favoriser l'innovation, la diversité et notre capacité à répondre aux besoins du public. » D. Cameron, « Le vent nouveau de la Big Society », Le Monde diplomatique, Royaume-Uni, de l'Empire au Brexit, Manière de voir, n°153, juin - juillet 2017, p. 1.

[42] On pourra consulter le rapport rédigé par E. Denis et L. Strauch, *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France*, *op. cit.*

[43] « Et il faudrait être naïf pour s'imaginer que, si le gouvernement se contente d'en faire moins, la société s'organisera comme par miracle pour le remplacer sur-le-champ. Non, la vérité, c'est que nous avons besoin d'un gouvernement qui aide à la création de la Big Society. Et cela implique une nouvelle approche de ce qu'est un gouvernement et de la façon dont il doit agir. » D. Cameron, « Le vent nouveau de la Big Society », *op. cit*., p. 1. « L'État peut s'engager dans de nouvelles logiques de performance. Il peut également associer plus largement les acteurs privés (association, entreprises) au déploiement de ses politiques sociales. Un changement de paradigme de cette nature a été mis en œuvre au Royaume-Uni en 2010. Trois principes furent au cœur des réformes menées au nom du projet *Big Society* du gouvernement de David Cameron : décentralisation et subsidiarité, participation, partenariat. Ces principes ont guidé l'ensemble de l'action gouvernementale, notamment dans les domaines de l'ouverture des services publics aux initiatives privées et du tiers secteur. Les *Social Impact Bonds* sont nés dans ce contexte, lui-même marqué par le développement des outils, et méthodes du *New Public Management*. » B. Le Pendeven, Y. Nico, B. Gachet, « *Social Impact Bonds*…», *op. cit*., p. 1.
Voir aussi B. Le Pendeven, « Social Impact Bonds et Nouveau Management Public version Française », Finance Contrôle et Stratégie, NS-5, 2019, 26 p. Pour un tour d'horizon des enjeux et outils du *New Public Management* on pourra se reporter à E. Roussel, « Le tournant gestionnaire » in *Service public et Etat-plateforme. op. cit*, pp. 30-33.

[44] Souligné par les auteurs.

[45] B. Le Pendeven, « Le capital-investissement à vocation sociale existe-t-il en France ? », *op. cit*., p. 45.

I.2. L'empreinte néolibérale

« À quoi bon distinguer entre le capitalisme d'État et le capitalisme privé ? Ils procèdent tous deux d'une même conception de la vie, de l'ordre, du bonheur, et ils finissent toujours par s'entendre. Les démocraties anglo-saxonnes ne s'orientent-elles pas vers une sorte de capitalisme d'État ? Ces étiquettes différentes recouvrent la même marchandise – l'absolutisme de la Production, la dictature du Profit, une civilisation utilitaire et naturaliste. »

G. Bernanos

Le contexte qui a permis l'apparition et le déploiement du CIS est caractéristique d'une représentation du monde, d'une manière particulière de l'aborder et de s'y rapporter[46] ; le CIS en porte la marque. Et cette marque est celle du capitalisme néolibéral et de l'imaginaire qui l'accompagne et le rend possible[47]. Cet imaginaire néolibéral offre une matrice d'entendement à travers laquelle le réel est interprété, codifié a priori, et de laquelle découlent interprétations et sens. Cette matrice dessine en creux les possibles pensables, les "évidences", les énoncés, les problèmes et la manière de les résoudre. Ainsi, les composants de cet imaginaire sont-ils en mesure de donner naissance à *des* dispositifs institutionnels particuliers (possibles parce rendus pensables) qui font aussi écran à d'autres dispositifs devenus envisageables.

L'imaginaire — néolibéral — a une double dimension instituante. Il est en mesure de faire advenir des cadres institutionnels, procédures, (dé)règlementations, seuils, etc. Le CIS compte parmi ces *dispositifs* institutionnels. Et, une fois déployés, ces dispositifs produisent nécessairement des effets qui leurs sont propres et dont toutes les conséquences ne sont pas prévisibles dans leur intégralité. *L'empreinte néolibérale marque les esprits en même temps que leurs productions en portent la marque.* Dans les champs politiques, économiques, gestionnaires et médiatiques, l'imaginaire — néolibéral — est à la fois le plus présent et, par voie de conséquence, le plus prégnant. Cela signifie que les classes dominantes qui façonnent ce type de dispositifs, et participent à leur diffusion, sont habitées "naturellement" par cet imaginaire. Mais quelles sont les caractéristiques de ce néolibéralisme, et quel imaginaire porte-t-il ?
Voici une liste des principaux éléments qui composent cet imaginaire[48] : la subordination de tous les aspects de la vie sociale à l'ordre économique marchand ; l'efficacité perçue à la fois comme principe d'action et finalité en soi (l'outil *benchmark* cristallisant merveilleusement le soucis d'efficacité et de rationalité comptable) ; la concurrence comme moteur de l'expansion économique et, pendant de ce trait saillant, la nécessité de détruire ce qui pourrait venir entraver cette expansion et, par voie de conséquence, celle de la concurrence ; la recherche obstinée

[46] En ce sens, l'analyse du contexte langagier d'apparition des CIS est importante car elle permet non seulement de saisir en quoi celui-ci surdétermine les discours qui accompagnent sa mise en œuvre mais aussi la réception qui en est faite. Et on va voir que cette toile de fond de significations déjà données porte à conférer d'emblée au CIS une légitimité. « Ainsi, les discours [*Il s'agit là des discours qui commentent l'objet CIS*] reprennent-t-ils les codes attendus d'une politique publique « moderne » : l'inscription dans une dynamique de changement internationale, la satisfaction d'attentes de l'Union Européenne, la volonté d'évolution des politiques sociales pour plus d'efficience, le désir d'apparaître capable d'innovation, l'adoption de pratiques managériales en phase avec l'intégration de partenaires privés au bénéfice de l'action publique, en particulier. » F. Pinos et S. Hernandez, « Les Contrats à Impact Social (CIS) en France, une innovation entre discours performatifs et recul démocratique ? », Management international-Mi, 24(4), 2020, p. 31.
[47] Dire que le contexte, soit le climat idéologique — en l'occurrence l'imaginaire propre au capitalisme néolibéral — est propice à la mise en œuvre et à l'adoption du CIS ne présage pas, bien évidemment, de son bien-fondé ou, à l'inverse, de son potentiel de nocivité.
[48] Pour plus de précisions, on pourra se reporter au sous-chapitre *Un noyau imaginaire institué* in E. Roussel, *Service public et Etat-plateforme, op. cit.*, pp. 61-63.

d'une diminution des dépenses publiques ; une représentation du secteur privé comme moteur et gage de l'efficacité et de l'innovation ; le souhait de la présence de la logique du marché au sein même des actions de l'État (notamment introduite via le *New public management*, ses outils et modes de pensée… sa littérature) ; l'appréhension de tous les aspects du monde social à travers le prisme de la logique du chiffre (extension de la quantification qui ne compte pas pour peu dans la propension à voir en toute chose une source de profit potentielle, par où s'étend la logique de la marchandisation) ; le réductionnisme quantophrénique de toutes les activités professionnelles et la soumission aux critères d'évaluation ; la croyance en la neutralité des techniques (la technique étant conjointement perçue comme levier, promesse et fin en soi) de laquelle découle, pour partie, une "apolitisation" du politique, le pouvoir étant conçu comme axiologiquement neutre, objectif et rationnel, mais aussi croyance dans le caractère bénéfique de la rationalisation technicienne de toute production (agricole, industrielle, services)[49].

Quels sont maintenant les caractéristiques du néolibéralisme[50]. Le néolibéralisme est une *« raison du monde »* portée par la classe économique dominante (raison qui s'abreuve, entre autres, à la littérature managériale contemporaine dans laquelle on peut voir la quintessence de l'esprit du capitalisme néolibéral). Elle offre un cadre de rationalité spécifique qui contient une programmatique théorique d'ensemble et considère l'État comme l'agent de la mise en œuvre de l'extension des logiques et mécanismes de marché à l'ensemble de la société. Le marché doit devenir le modèle des rapports humains, le creuset qui va leur donner leur forme et leurs orientations, leurs directions, induire une manière d'agir spécifique. *« Le néolibéralisme peut [ainsi] se définir comme l'ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs qui déterminent un nouveau mode de gouvernement selon le principe universel de la concurrence.*[51] *»* Pour cela, il a besoin de façonner un nouvel être social aux spécificités particulières, l'*homo œconomicus*. Pour parvenir à ses fins d'extension du principe de la concurrence et de la marchandisation de toute activité sociale, le néolibéralisme se doit de *« faire céder les unes après les autres les digues sociales, culturelles et institutionnelles qui résistent à l'extension des rapports marchands et au renforcement des pouvoirs des propriétaires dans l'entreprise et dans la société.*[52] *»* Le néolibéralisme n'est donc pas synonyme de disparition de l'État, et encore moins de son désengagement[53]… au moins, dans un première phase. Il répond plutôt à la volonté de

[49] La rationalisation technique est en effet perçue comme un levier efficace de transformation du monde et porte en elle une promesse d'amélioration générale. Cette rationalisation technique s'affirme comme neutre et « apolitique », et ce même depuis le Taylorisme, alors que les effets de dépossession de l'activité ouvrière ont été de nombreuses fois démontrés.

[50] Pour des informations complémentaires on pourra consulter « Un cadre de rationalité instituant » in É. Roussel, *Service public et Etat-plateforme, op. cit.*, pp. 63-64 et « Un relais des logiques du marché » in H. Billemont et É. Roussel, *Le paritarisme vécu par ses acteurs », op. cit.*, pp. 20-22.

[51] P. Dardot et C. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, p. 6. Dans leur application concrète, les dogmes néolibéraux entraînent un certain nombre de conséquences : « désaffiliation (sortie du salariat), désinstitutionalisation (fin de la représentation), horizontalisation des relations (contractualisation éphémère), atomisation (délitement du lien social), expansion de la logique marchande (individu devenu à lui-même sa source de profit), extension du jeu de la concurrence (l'autre comme moyen de maximisation de mon profit), rationalisation des choix, préférence pour la rentabilité à court terme. » H. Billemont et É. Roussel, *Le paritarisme vécu par ses acteurs, op. cit.*, p. 47.

[52] P. Dardot et C. Laval, *La nouvelle raison du monde*, *op. cit*. p. 11. Le néolibéralisme vise par là à « façonner politiquement une *société économique de marché* ». C. Laval, *L'homme économique. Essai sur les racines du néolibéralisme*, Paris, Gallimard, 2007, p. 329.

[53] « Avec le néolibéralisme, l'action publique intensifie et étend sa fonction *de construction des marchés*. En d'autres termes, on a affaire non pas à une extension spontanée du capitalisme qui aurait fait reculer l'État par une force intrinsèque, selon le schème de l'« impérialisme des marchés », mais à une politique délibérée et volontaire de la part des plus hauts « serviteurs de l'État » et des responsables politiques qui ont choisi de mettre en place des marchés dans des domaines qui jusque-là échappaient à leur logique, comme la santé ou l'éducation. » C. Laval, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, Paris, La Découverte, 2018, p. 219.

le voir se transformer activement en agent de propagation et d'organisation de la concurrence généralisée qui conduit à faire de lui le chef d'orchestre d'une dérégulation sociale par son *« autotransformation (…) dans le sens d'une soumission à la logique du marché.*[54] *»* Mais cette soumission risque aussi, à terme, d'agir comme un vecteur de dépossession qui le prive des moyens de reprendre la main sur les forces économique et financières[55].

Fer de lance de l'esprit du capitalisme néolibéral, la littérature managériale contemporaine et le *New Public Management*[56] abreuvent à souhait les discours qui accompagnent les tentatives d'introduction du CIS en France. *« Les SIB s'inscrivent clairement dans cette perspective. Le new public management a promu l'efficience comme nouvelle valeur fondamentale du secteur public, en adoptant et déclinant d'un point de vue managérial les théories économiques néo-libérales. Dès lors, le couple « minimiser/mettre sur le marché » devient le « mantra » de nombre de gouvernements.*[57] *»*

Ici, l'argument utilisé pour justifier que la France s'engage pleinement dans de tels dispositifs transpire le *benchmark*, technique de comparaison et d'implantation des « meilleures pratiques » dont on sait qu'elle agit comme un rouleau compresseur des réalités de travail par essence différentes. *« Au bout de six ans de consolidation de connaissances, les meilleures pratiques sont de plus en plus partagées. Le secteur social français a la chance de s'ouvrir à un dispositif déjà rodé, permettant de bien faire rapidement !*[58] *»* Le CIS est présenté comme « un excellent levier d'hybridation des ressources », un « objectif de performance », une relation « triple gagnant », ou encore « un financeur solidaire » ; tout ce vocabulaire et ces expressions appartiennent à la littérature managériale contemporaine. *« Les CIS sont porteurs d'une très forte incitation à la performance qui s'inscrit dans la culture de l'efficacité que l'État souhaite développer au sein du secteur social.*[59] *»*. Ailleurs encore, il s'agit de libérer les énergies, de relever les défis, de saisir une opportunité, d'être crédible dans ses propositions, d'innover[60], etc. autant d'expression qui portent la marque de cet imaginaire managérial. *« Le gouvernement français, comme la plupart des gouvernements européens, doit plus que jamais*

---

[54] P. Dardot, « Qu'est-ce que la rationalité néolibérale ? » in *L'appel des appels. Pour une insurrection des consciences*, Paris, Mille et une nuit, 2009, p. 299.

[55] « *« Le cadre dominant peut être décrit par la formule suivante : il faut lâcher les freins. Déréglementer, libéraliser, rendre flexible et fluide, faciliter les transactions en matières financières et sur le marché du travail, diminuer les impôts etc. »* Plus ce programme est appliqué de façon conséquente, et moins il reste de pouvoir aux mains de ceux qui le défendent ; et moins ils peuvent faire marche arrière, s'ils le souhaitent ou s'ils y sont contraints. » C. Offe, *Modernity and the State : East, West*, Cambridge, Polity Press, 1996, p. 7 cité par Zygmunt Bauman, *Le coût humain de la mondialisation*, Pluriel, 2010, p. 106.

[56] « *Depuis près de 40 ans maintenant, de nombreux pays, en particulier ceux de l'OCDE, ont vécu des vagues de réformes en management public. Celles-ci ambitionnaient d'atteindre une meilleure performance et une optimisation-rationalisation, essentiellement budgétaire, à tous les niveaux de l'intervention publique. Ces dernières décennies ont ainsi connu une certaine domination du modèle de Nouvelle Gestion Publique (New Public Management)* » : F. Pinos et S. Hernandez, « Les Contrats à Impact Social (CIS) en France… », *op. cit*., p. 19.

[57] F. Pinos et S. Hernandez, « Les Contrats à Impact Social (CIS) en France… », *Idem*.

[58] A. Baudet et E. Durquety, « Contrats à impacts social : des clés pour comprendre », Juris associations, n° 537, 15 avril 2016, p. 44.

[59] A. Baudet et E. Durquety, *Idem*.

[60] La logique sous-jacente à cette promotion de l'innovation « s'inscrit dans le cadre du nouveau management public. Elle repose, en effet, sur des traits communs. Un premier trait est celui d'un État régulateur qui se borne à définir des objectifs à atteindre et exerçant un contrôle basé sur les *outputs*, c'est-à-dire, les réalisations des politiques, sinon les *outcomes*, en d'autres termes leurs impacts mêmes. Un deuxième trait est celui du prêt financement privé de l'action publique. Un troisième tient à la nécessité qu'il soit rendu des comptes sur l'efficacité de la politique tant vis-à-vis de la personne publique que de l'ensemble des parties prenantes, contribuables ou bénéficiaires du service. » F. Marty, « Les contrats à impact social : une nouvelle génération de PPP pour les politiques sociales ? », Politiques et management public, Vol 33/3-4, Juillet-Décembre 2016, p. 262.

développer sa capacité d'innovation pour répondre de manière efficace aux défis sociaux. Les CIS peuvent apporter une réponse crédible en contribuant à repenser radicalement la manière dont les services sociaux sont proposés et à libérer le potentiel d'innovation du secteur social. (…) Il apparaît que les CIS représentent un outil intéressant de mobilisation des ressources du secteur privé pour libérer le potentiel d'innovation du secteur associatif et, ainsi, renforcer l'efficacité de l'action publique en matière sociale.[61] » Cette notion *libération d'énergie* est une autre manière de rechercher les gains de productivité dans tous les secteurs économiques[62].

Le processus de déploiement du CIS s'accompagne donc d'un encouragement à l'innovation qui serait l'apanage du secteur privé par opposition au caractère intrinsèquement figé de l'État, jugé inapte à s'adapter aux transformations de la société. Cette notion d'innovation est une pièce maitresse du bagage lexical qui vante les mérites supposés du CIS. Une fois intériorisées, les valeurs spécifiques à cette littérature produisent des schèmes de perception qui conduisent et produisent de la pensée, comme par réflexe. Voici des exemples de couples d'opposés qui découlent de cette intériorisation : innovation *versus* retard, ouverture *versus* fermeture, modernité *versus* archaïsme, agilité *versus* lourdeur, etc. Se mettent alors inconsciemment en place des mécanismes mentaux qui permettent de dérouler des discours idéologiques qui ont force d'évidence[63].

L'acceptation de ces discours révèle l'intériorisation des propriétés sociales nécessaires aux agents pour faire accepter les nouveaux dispositifs institutionnels. Ainsi, l'intériorisation de ces propriétés permet-elle, par un effet de familiarisation avec la pensée managériale (on pourrait aussi parler de fréquentation prolongée à l'intérieur des champs où se diffuse la littérature managériale), *de désigner ceux qui*, parmi les dispositifs possibles, peuvent prétendre au caractère de dispositif *innovant* ; pour le dire autrement, n'est pas innovant qui veut.

Il s'agit de ne pas perdre de vue que nous décrivons ici un discours adapté aux intérêts des classes sociales au pouvoir, classes sociales qui disposent des outils médiatiques, politiques et économiques qui leur permettent d'accroître encore davantage leur pouvoir.

Afin de s'en convaincre il suffit de se demander si, à l'intérieur de ce champ de la littérature managériale contemporaine, l'idée d'une distribution égalitaire des richesses produites pourrait apparaître comme une idée innovante… Certains économistes hétérodoxes prétendent qu'un tel dispositif économique serait pourtant bénéfique au plus grand nombre.

Façonnés par ce discours managérial omniprésent, les défenseurs du CIS le sont aussi par une de ses propriétés spécifique, l'euphémisation, ce « montrer-en-cachant » propre à la novlangue orwellienne. Euphémisation qui permet d'afficher le nom d'un dispositif tout en occultant la violence sociale et économique qui lui est intrinsèque. Il s'agit toujours d'avancer en se parant du masque de la vertu. C'est bien de cette stratégie — peut-être inconsciente — d'euphémisation que témoigne le discours qui a accompagné la transformation des *social bonds* en Contrat à Impact Social : *« Une dénomination qui a toute son importance : la France a préféré remplacer le mot « obligation » par « contrat », pour bien montrer qu'il ne s'agissait*

[61] T. Dermine, « Contrat à un pacte social », *op. cit*., p. 117-122.
[62] Voir, en particulier, L. Boltanski et É. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, *op. cit*.
[63] « L'écosystème français n'est pas hermétique à ces formes d'investissement mais, si l'on compare avec d'autres pays de l'OCDE, la France semble prendre du retard dans l'expérimentation d'outils financiers innovants, parmi lesquels les *Social Impact Bonds*. » B. Le Pendeven, Y. Nico, B. Gachet, « *Social Impact Bonds*. Un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale », *op. cit*., p. 1.

pas de produits financiers comme les autres.[64] *»* Tout se passe comme si un changement de terme pouvait parvenir à masquer ce qu'il re-couvre, ce qu'il cache, habille et voile tout à la fois[65]. Mais ici, il y a plus encore : le travestissement ne se dissimule pas, au contraire, il s'affiche ! Le subterfuge qui consiste à changer le terme pour des raisons stratégiques ne se cache plus. Un cap a été franchi. Il semble que la novlangue néolibérale ait à ce point imprégnée les esprits qu'elle s'affiche maintenant dans la banalité du verbe, ne cherche plus à se dissimuler, comme si elle ne cherchait plus à masquer ce qui la caractérise, l'euphémisation et le travestissement du réel[66].

L'empreinte de l'imaginaire néolibéral ne se réduit pas à la littérature managériale. L'analyse des documents de différente nature qui accompagnent l'arrivée des CIS va nous permettre de continuer à apprécier la validité de ces énoncés. Nous commencerons par analyser la clef de voute du dispositif : les coûts évités.

Cette question, sur laquelle nous reviendrons avec encore plus de précision par la suite[67], montre que l'imaginaire d'une quantification tout azimut occupe une place importante dans la démarche CIS et dans les objectifs qui lui sont assignés[68].
Les « coûts sociaux » évités constituent en effet un argument central du dispositif : *« les montants remboursés par l'acteur public en cas de succès correspondent uniquement au coût du programme et à une prime calculée en fonction des économies que celui-ci a générées pour la collectivité.*[69] *»* Et cette quantification financière de tous les effets produits par le CIS servirait donc un objectif de performance économique pour les services de l'État. *« L'assemblée*

[64] C. Alix, « Finance : des « obligations » dans l'action sociale », Libération, 23 novembre 2016.
[65] *« L'objet est, dans sa déclinaison française, instructif à plus d'un titre*. D'abord, l'hypocrisie, nécessaire au déploiement du système, est dans l'Hexagone portée à son comble. De SIB, qui faisait mauvais genre boursier, on est passé en 2014 à TIS, pour Titre à impact social, pour deux ans plus tard se montrer plus tartufe encore, en adoptant le nom définitif de CIS, Contrat à impact social, qui a le double mérite d'évacuer toute référence à l'argent et d'inscrire le dispositif dans le régime, ô combien sympathique, des "partenaires". » P. Bitoun et L. Hubert, « Quand la finance fait du social », *Le Comptoir*, 26 mars 2018, p. 2.
[66] À titre d'exemple, lesdits « éléments de langage » dont on sait qu'ils ont pour vocation à travestir le réel, à dire en cachant, sont désormais, dans le discours journalistique, présentés en tant que tels ; *« Quels éléments de langage ont choisi les politiques afin de nous parler de ceci ou de cela ? »* Le mensonge est devenu message et le message est devenu mensonge, ils se fondent l'un dans l'autre. « Nous récompensons la performance sociale, pas financière. (…) A Bercy, qui a donné *« l'exemple »* en initiant ces deux premiers contrats, on précise qu'ils pourront demain essaimer dans d'autres ministères. Mais surtout, qu'ils ne visent pas à faire des économies ou à préparer un désengagement de l'État de certaines missions. (…) Les SIB (…) nouvel outil financier au service du social. » C. Alix, « Finance : des « obligations » dans l'action sociale », *op. cit*. Comment, dans un tel climat de confusion entendre de tels propos ? Autant de précautions dans un monde inversé où règne le « en-même-temps » suggère de comprendre l'inverse de ce qui est avancé, ou pas. Ces procédés contiennent en germe le renoncement au principe de non contradiction.
[67] Voir en annexe *Les quatre questions centrales du dispositif des CIS : évaluation, risque, impact, coûts évités.*
[68] La propension à confondre le réel et le chiffre est un puissant signifiant-maître constitutif de l'imaginaire néolibéral, et cette propension, trait de mécanisme de pensée, ne connaît a priori pas de limites : « Au Royaume-Uni, le cabinet de conseil New Economy a ainsi créé une base de données des « couts sociaux » en collaboration avec le gouvernement. On y découvre, par exemple, que le cout de chaque élève exclu définitivement du système scolaire atteignait annuellement 13 450 euros en 2006 ; celui d'un sans-domicile-fixe (SDF) « longue durée » s'enlevait à 9 200 euros pour l'autorité locale responsable en 2011 ; un adulte souffrant de troubles mentaux coutait 2 544 euros au système de santé anglais en 2008, etc. À l'inverse, la mise sur le marché du travail d'un demandeur d'asile aurait rapporté 9 275 euros par an en 2013. » M. Hemmerich et C. Méténier, « Les contrats à impact social s'enracinent en France », *op. cit*., p. 22.
[69] A. Baudet et E. Durquety, *Idem*.

départementale réfléchit à la mise en œuvre de contrat à impact social (…) dans une logique de coûts évités et de culture de résultat.[70] *»*
L'avantage perçu de la quantification des actions bénéfiques réalisées par le CIS réside dans le fait qu'on prétend pouvoir mesurer les économies qu'il génère pour la collectivité. Cette monétisation de l'utilité sociale calculée par des indicateurs a pour but de donner une valeur financière à une action sociale ou environnementale.

Il s'agit ainsi de transformer la sphère de l'incalculable (cette vague notion d'utilité sociale) en produit. Tout l'enjeu de la quantification tous azimuts réside dans cette systématisation de la transsubstantiation du qualitatif en quantitatif qui grignote toujours d'avantage la sphère de l'incalculable et, dès lors qu'elle est confiée au privé, les champs couverts par l'action publique. Alors que l'on sait que *« l'État a représenté, à partir du moment où il s'est installé comme figure centrale de l'organisation du politique, comme le lieu de l'hétéronomie qui prend en charge tout ce qu'on peut appeler l'incalculable dans la vie humaine.*[71] *»*

Cet imaginaire — néolibéral — de la quantification est traversé par la croyance dans la neutralité des techniques jugées aptes à rendre compte — comme le ferait un miroir — du réel. Le chiffre en serait l'expression la plus — et peut-être la seule — fidèle, et permettrait ainsi d'administrer la preuve de l'efficacité de certains dispositifs[72] ; *« les objectifs et les résultats du programme sont de nature sociale et (…) doivent pouvoir être mesurés de façon indiscutable*[73] *»*. S'exprime ici la croyance en la capacité du chiffre à refléter le réel, capacité qui lui confère mécaniquement le pouvoir de clore les débats, *« de façon indiscutable ».* Le débat démocratique, compris au sens de confrontation de points de vue divergents, s'efface devant le pouvoir du chiffre à traduire le réel. La religion du chiffre dissout le débat des idées et le réduit à une *« affaire de calcul rationnel et de gestion « technique*[74] ». Le CIS peut ainsi être pensé et présenté comme a-politique. Ces mécanismes de pensée permettent de circonscrire la critique au domaine technique. À titre d'exemple, ne relevant pas du domaine technique, l'objection qui pourrait consister à voir dans le CIS un risque de financiarisation du social se trouve d'emblée évincée du champ de la critique légitime.
« *Et donc les personnes qui font des critiques sur les CIS à l'époque (en 2016), elles ne savent même pas ce que c'est, ni comment ça marche. Donc, les critiques méthodologiques, elles n'existent pas à l'époque. Ce sont des critiques idéologiques. Et aujourd'hui, il n'y a pas de critiques viables sur la méthode des populations contre-factuelles, car c'est une manière robuste de mesurer les effets. Après, je n'ai pas lu tous les rapports critiques sur les contrats à impact. Ce sont d'ailleurs les universitaires qui sont critiques sur les contrats à impact. (…)*
Question : Vous trouvez que la littérature critique sur les CIS n'est pas mathématiquement toujours valable ?
Je dis que les critiques formulées à l'époque (entre 2016 et 2018) étaient plutôt idéologiques que techniques. Du coup, à l'époque ont n'avait pas de critiques sur les contre-factuels qui sont de l'ordre de la technique. On avait des critiques idéologiques. » (Conseil)

---

[70] « Débat sur les Contrats à Impact Social dans le cadre de la journée de formation du RTES « Connaître et accompagner les outils de financement de l'ESS » - jeudi 31 mai 2016.
[71] A. Supiot, « La gouvernance par les nombres. IV Les impasses de la gouvernance par les nombres. Les dégâts du New public management.
Source :https://www.youtube.com/watch?v=b4BcqgSSMK8&list=PLwl60Z8ihqF48o9Z3QYoHaAAlgHB0CcWx&index=5&frags=pl%2Cwn
[72] Au sujet de la neutralité des techniques on pourra aussi se reporter à l'article de P. Lascoumes et L. Simard, « L'action publique au prisme de ses instruments », Presses de Science Po, « Revue française de science politique », 2011/1 Vol. 61, pp. 5-22.
[73] A. Baudet et E. Durquety, *Idem*, p. 45.
[74] J.-C. Michéa, *La double pensée. Retour sur la question libérale*, Paris, Champs, Essais, 2008, p. 39.

Pour les promoteurs du CIS, il va de soi que la croyance en la neutralité des techniques ne relève pas de l'idéologie ; d'autres auteurs prendraient plus de précautions[75]…

Par ailleurs, l'expansion de la quantification portée par l'imaginaire néolibéral produit d'autres effets. Son empreinte se fait aussi sentir dans les modalités d'acceptation des projets. En effet, la sélection des projets candidats tient pour partie à leur capacité à rentrer dans les critères voulus et à se laisser exprimer dans le langage des critères de sélection retenus. Il y a dans cette soumission au langage des critères une forme de renversement qui est à l'œuvre. Dès lors que ce sont les critères qui délimitent les contours des objets éligibles, on voit l'importance stratégique et politique du choix des critères. Ici, croyance en la neutralité des indicateurs a pour fonction d'annuler la discussion politique. Et dans un système capitaliste, la légitimité d'un dispositif institutionnel se fonde aussi sur sa potentielle rentabilité. *« Si de multiples initiatives ont émergé à travers le monde, peu ont vu le jour en Europe continentale. Et ce au grand dam d'un grand nombre d'acteurs du secteur social porteurs de projets innovants à finalité sociale mais peu rentables qui, par conséquent, peinent à sécuriser les financements suffisant pour pouvoir les déployer.*[76] *»* À l'instar de l'Etat-plateforme qui se propose de laisser à la société civile, aux individus isolés et aux entreprises le soin de produire des services à l'aide des données publiques mises en open data — ouverture qui, en pratique, ne peut que favoriser les organisations détenant les infrastructures à même de les traiter, soit les plus puissantes —, le CIS, implicitement, est lui aussi, et tout aussi mécaniquement, conduit à solliciter les grands investisseurs seuls capables financièrement et matériellement parlant de mettre en place ou de participer à de couteux dispositifs.

Si la création d'un projet CIS est subordonnée et assujettie à sa rentabilité potentielle, se pose alors la question de l'existence même des projets qui ne sont pas rentables ; incomberait-il exclusivement à l'État de s'en occuper[77], ou, à l'inverse, de s'en délester[78] ? Cet assujettissement de l'existence — d'un projet CIS — à son potentiel de rentabilité érode l'autonomie du champ du social et risque de modifier en profondeur ce secteur. *« Marchands*

---

[75] On pourra à ce titre se reporter à un ouvrage de J. Habermas, *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, 1968, 211 p.

[76] T. Dermine, « Contrat à impact social : une opportunité pour le financement de l'action sociale ? », Caisse nationale des allocations familiales. « Informations sociales », 2019/1 n° 199, p. 116. « Cette fièvre chiffreuse permet en tout cas d'amener les élus locaux à définir des objectifs précis par rapport auxquels les moyens fournis seront adaptés et conditionnés par l'obtention de résultats. Dans cet art de « gouverner par les instruments », la mobilisation de la société n'est pas un slogan vide de sens, plutôt l'annonce à l'activisme fébrile. » P. Le Galès et P. Lascoumes, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2005, 370 p. cité par J. Donzelot, « Le social de compétition », *op. cit*., p. 66.

[77] Et la non-adoption des dogmes du néolibéralisme d'ouvrir à des voix dissonantes : « *La libéralisation du secteur social, initiée par l'agenda de Lisbonne en 2000, prend une nouvelle forme avec l'aggiornamento de l'État social. Nous suggérons que la synthèse entre justice sociale et efficacité économique que proposent ces nouveaux dispositifs correspond à une transformation idéologique dans la construction de l'action sociale. Celle-ci soulève plusieurs interrogations. Notamment, permettent-ils à l'État de conserver sa place de garant des affaires sociales et d'une politique de solidarité nationale ? Qu'en sera-t-il de l'accompagnement des bénéficiaires, demeurera-t-il de qualité et pérenne ? Les professionnels auront-t-il toujours l'autonomie suffisante pour amener les individus à une forme d'émancipation sans être constamment pressés par les exigences de résultat des financeurs ? Enfin, peut-on modifier les circuits financiers sans changer les finalités et les valeurs de la politique sociale ou les formes de solidarité qu'elle institue ?* » J.-S. Alix, M. Autès, N. Coutinet et G. Garrigue, « Les contrats à impact social : une menace pour la solidarité ? », *op. cit.*, p. 1.

[78] « La puissance publique ne devrait plus investir dans des programmes sociaux qui n'auraient pas encore fait leurs preuves. *« Cette petite musique selon laquelle l'État ne serait plus là pour prendre des "risques " à une force de récit extrêmement puissante », note Nicole Alix, présidente de La Coop des communs. » Cité par M. Hemmerich et C. Méténier, « Les contrats à impact social s'enracinent en France »*, *op. cit*., p. 22.

d'art, administrateurs de l'enseignement ou de la recherche, présidents d'université, experts en tous genres, amuseurs publics, présentateurs de journaux télévisés et évidemment tout ceux qui ont un rapport plus direct avec la gestion et la comptabilité dans les champs des biens symboliques travaillent de l'intérieur du champ à déconstruire les critères hiérarchiques qui accordaient aux « puristes » du champ, dotés du capital spécifique le plus important, les prestiges les plus hauts. Ce sont eux qui, dans chaque champ, scientifique, scolaire, esthétique, littéraire, politique, journalistique, conduisent la « révolution symbolique consistant à faire inscrire au cœur même de la définition légitime de l'activité propre à leur champ la nécessité que celle-ci soit justifiée au regard des attentes de ceux qui la financent (clients, contribuables, actionnaires ou commanditaires selon les cas).[79] *»*

Ainsi, en soumettant son existence même aux notions de rentabilité du champ économique, le processus du CIS participe-t-il à l'extension de la logique marchande. Se faisant, il œuvre, ou plutôt, participe, à son échelle, à la mise en place d'un grand continuum[80] entre l'économique et le social, continuum qui penche en faveur de ce dernier du fait du poids prédominant des logiques financières en son sein.

Ce grand continuum contient à lui seul la quintessence du programme des gouvernements néolibéraux, que l'on peut traduire par l'extension des logiques du marché à l'ensemble des champs du monde social, et les connivences idéologiques — mais il faudrait plutôt à ce stade parler d'affinités idéologiques, presque de symbiose — entre les *Think Tanks* d'obédience anglo-saxonnes et les élites gouvernementales[81] en témoignent à souhait. En effet, ces relations d'influence attestent d'une porosité entre le champ des affaires économiques et le champ politique. Mais la notion de porosité est trompeuse en ce sens qu'elle suggère une forme de réciprocité à l'intérieur même de ces relations.
Or, rien ne laisse à penser que des *Think Tanks* tels que McKinsey soient sous l'influence des politiques gouvernementales, la réciproque n'est pas vraie. Affinités de pensées ou symbiose idéologique, ou encore isomorphisme institutionnel, le contexte actuel porte la marque d'une véritable révolution symbolique[82] au sein des élites gouvernementales, une conversion — presque — religieuse aux dogmes néolibéraux[83]. *« L'idéologie néolibérale est* [donc] *un*

[79] C. Lemineux, « Le crépuscule des champs. Limites d'un concept ou disparition d'une réalité historique ? », p. 93 in *Bourdieu*, (sous la dir. de M. de Formel et A. Ogien), Raisons pratiques, Edition de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2020 cité par C. Laval, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, *op. cit*., p. 236.
[80] La notion de grand continuum, et les enjeux qu'elle révèle quant à la place de l'État, peut se représenter de la façon suivante : « L'État perdrait sa position d'extériorité vis-à-vis de la société en passant des accords contractuels avec ces multiples partenariats. Il renoncerait ainsi à son rôle d'arbitre au-dessus de la mêlée, de responsable éminent du devenir de la société. Il se contenterait de plus en plus d'un simple rôle d'échangeur entre le global et le local, entre un registre qui dépasse ses capacités et un autre sur lequel il se défausse de ses responsabilités. »
J. Donzelot, « Le social de compétition », *op. cit*., p. 62.
[81] « *Cette diffusion rapide des SIB finit par gagner la France en 2016. Le lancement des SIB s'y inscrit alors dans un contexte marqué par une remise en cause, au moins partielle, du modèle social français par les partis politiques au pouvoir depuis plusieurs mandats présidentiels. Dans cette perspective, plusieurs rapports d'experts, majoritairement publiés par des Think Tanks, mais aussi par un organisme ministériel, envisagent les SIB originels (anglos-saxons) et l'impact investing comme des dispositifs « gagnant-gagnant ».* » F. Pinos et S. Hernandez, « Les Contrats à Impact Social (CIS) en France… », *op. cit*., p. 20.
[82] « *À la façon des grandes révolutions religieuses, une révolution symbolique bouleverse des structures cognitives et parfois, dans une certaine mesure, des structures sociales. Elle impose, dès lors qu'elle est réussie, de nouvelles structures cognitives qui, du fait qu'elles se généralisent, qu'elles se diffusent, qu'elles habitent l'ensemble des sujets percevant d'un univers social, deviennent imperceptibles.* » P. Bourdieu, *Manet, une révolution symbolique. Cours au Collège de France (1998–2000)*, Paris, Seuil, 2013, p. 13-14.
[83] Pour des informations complémentaires, on pourra se reporter au chapitre *Qu'est-ce que la révolution néolibérale* ? et plus précisément encore au sous-chapitre intitulé *Le néolibéralisme comme programme politique*

étatisme d'un genre très spécial en ce qu'il se présente comme une idéologie anti-État alors que c'est l'État qui est mobilisé et transformé pour universaliser la raison économique. (…) Toute l'analyse de Pierre Bourdieu conduit à ce paradoxe. La révolution symbolique néolibérale est conduite « par le haut », c'est-à-dire par l'État parce que c'est au niveau de l'État et de l'État seul — du fait de la concentration de force, à la fois physique et symbolique, qu'il a historiquement accumulée — que pouvait s'imposer un nomos *universel.*[84] *»*

On peut alors avancer l'hypothèse que le CIS participe, à son échelle, à l'auto-organisation par l'État Providence de son propre dessaisissement (de son retrait) à long ou moyen terme, il l'accompagne, le met concrètement en œuvre, le facilite[85]. Dans la construction de ce monde marchand dominé par le pôle financier, ce qui relève en réalité de la défense des intérêts privés se présente comme une défense de l'intérêt général. Ce processus de conversion d'intérêts particuliers en bien universel a été merveilleusement mis en évidence, à propos du SIB et du CIS, par Emmanuelle Besançon, Sylvain Celle, Nicolas Chochoy, Thibault Guyon et Yannick Martell. La description que ces auteurs ont réalisée des modes opératoires qui, depuis la création d'un objet légitime, le SIB, en passant par "le choix" des membres des comités chargés de se pencher sur son bien-fondé (analyse des trajectoires, des parcours, des CV, position dans le champ économique, etc.) pour, *in fine*, tendre vers son institutionnalisation, est à ce titre éclairante. Ces auteurs montrent que ces élites promeuvent en réalité la construction de dispositifs qui servent de puissants intérêts financiers[86], ce que d'autres appellent *« un universel des marchés*[87] ».

Si le CIS porte de façon indéniable la trace de l'imaginaire néolibéral, il reste à analyser les enjeux de cette hybridation entre l'économique et le social, ou plutôt, les conséquences de l'absorption du secteur social par le secteur économique.

I.3. De l'hybridation entre l'économique et le social

« Mon objectif n'est pas que l'économie solidaire passe de 10 % à 12 % du PIB mais qu'il y ait une hybridation, un rapprochement des deux systèmes »

J.-M. Borello[88]

---

des nouvelles élites in C. Laval, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, Paris, La Découverte, 2018, pp. 212-228.

[84] C. Laval, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, *Idem*, p. 217.

[85] À titre de simple exemple, l'argument qui consiste à avancer que le privé serait plus efficace et moins couteux que le public n'est pas propre à la pensée libérale, mais la nouveauté — néolibérale — réside dans le fait que l'État lui-même y souscrive.

[86] « Il est nécessaire de dépasser la vision universalisante et neutre que véhicule la forme « commission/rapport ». En effet, elle dissimule une fonction sociale essentielle de la commission, celle d'être avant tout l'expression d'intérêts particuliers. (…) Les agents investis dans ce Rapport sont des agents particuliers porteurs d'intérêts eux-mêmes particuliers. Ces intérêts particuliers travaillent dans une logique telle qu'ils vont réussir cette sorte d'alchimie qui va transformer du particulier en universel (ce ne sera plus un tel ou un tel qui a dit, mais *« Le Comité français [qui] considère »*, *« Le Comité [qui] définit »,* ou encore *« Le Comité [qui] distingue »*, *« Le Comité français [qui] se réjouit »*, *« Le Comité français [qui] a pris le parti de »* , etc.) » Voir en particulier « Création d'un Comité et production d'un Rapport sur l'investissement à impact social » E. Besançon, S. Celle, N. Chochoy, T. Guyon et Y. Martell, « L'Investissement à Impact Social… », *op. cit*., p. 3 et *suiv*. Et les auteurs d'avancer conjointement que la légitimité d'un objet étant proportionnelle à l'engouement qu'il peut susciter dans le champs scientifique, il incombe à ces alchimistes d'encourager des recherches afin de créer un climat propice à la réception de l'objet de leur désir ; ce qui est une autre façon d'illustrer la porosité des champs, mais il s'agit ici cette fois de perméabilité entre les champs scientifique et économique.

[87] L'expression est empruntée à Roland Gori, *La nudité du pouvoir. Comprendre le* moment *Macron*, Paris, Les liens qui Libèrent, 2018, p. 36.

[88] Président fondateur du GROUPE SOS, leader européen du secteur de l'économie sociale et solidaire, soutien et conseillé du candidat à la présidence Emmanuel Macron, Jean-Marc Borello est aussi l'auteur de *Pour un*

Le SIB, duquel découlera le CIS, est donc porté, par ses promoteurs, par une volonté, explicite et assumée, de concilier le marché et le social. Par les mystérieuses vertus du Marché, l'alliance entre prospérité et rendement social deviendrait possible. Tel est le principe de justification qui convoque et implore la main invisible du marché à secourir un secteur social fort dépensier. Ses promoteurs insistent : le CIS *« tire parti des forces de l'entrepreneuriat, de l'innovation et des capitaux ainsi que des pouvoirs des marchés pour faire le bien.*[89] *»* Par l'entremise des gouvernements néolibéraux, le grand continuum poursuit son élaboration, l'hybridation entre l'économique et le social serait en marche ! *« Les nouveaux contrats à impact social procèdent d'une hybridation croissante des logiques financières et sociales.*[90] *»* Ou, pour le dire dans des termes plus taquins, « la République en March…é[91] »

À ce stade, comment ne pas rappeler ici cette fameuse phrase de Karl Polanyi qui sonne désormais comme une mise en garde ? *« De fait, toute l'histoire des sociétés industrielles des XIX^e^ et XX^e^ siècles est aussi l'histoire des luttes et des compromis mis en œuvre (mesures politiques et juridiques, système de protection sociale, conventions collectives, régulation keynésienne) pour protéger la société des périls inhérents à la logique du marché autorégulateur. »*

Dans ce chapitre nous allons, au travers quelques variations, analyser ce que recouvre cette hybridation, souhaitée par certains, entre l'économique et le social. Par là, nous serons en mesure d'apprécier les questions et enjeux que l'introduction du CIS soulève tout en faisant ressortir les incidences qu'il peut avoir. Le CIS n'est qu'une porte d'entrée parmi d'autres possibles à l'intérieur du vaste ensemble contenant les dispositifs incitatifs du néolibéralisme.
Au cours de cette lecture, gardons à l'esprit que les dispositifs ne contraignent pas, mais qu'ils conduisent les conduites, que les propriétés du champ confèrent aux mots des significations particulières, et les mots de façonner notre rapport au réel.

Les mots, parlons-en ! Les trois dernières décennies ont vu l'arrivée en force de tout un bagage lexical en mesure de brouiller les anciens paradigmes sociaux façonnés dans un espace structuré et divisé entre l'économique d'un côté, le social de l'autre. Ces nouveaux mots-outils pour la pensée annoncent, préparent, illustrent et portent la marque d'une hybridation.

À l'intérieur de ce nouveau lexique se trouve, par exemple, l'expression *« investissement dans le capital humain »*. Les textes de la commission Européenne[92] déplorent le manque d'investissement économique dans le « capital humain » de certains pays de l'UE et voient dans ce manque une possible entrave à la « compétitivité économique ». Ces dispositions trouvent

capitalisme d'intérêt général, Paris, Sens, 2017, 193 p. Il est, depuis 2020, délégué général adjoint du mouvement *Renaissance* anciennement *En marche*. C'est à cette même communauté de pensée qu'appartient Ronald Cohen « Voilà des années que cet homme né en 1945 veut réconcilier les contraires et « exploiter les moteurs les plus puissants du capitalisme — l'entreprenariat, l'innovation et le capital — pour s'attaquer plus efficacement aux problèmes sociaux. » N. Madelaine, « Ronald Cohen, le chevalier du social à but lucratif », Les Echos, 15/02/2023, p. 2.

[89] Tiré du discours de Sir Ronald Cohen du 23 janvier 2014 et cité dans le rapport du Comité Français sur l'investissement à impact social présidé par Hugues Sibille, (Rapporteur C. Langendorff), « Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? Innover financièrement pour innover socialement », septembre 2014, 141 p. Dans la bouche de Sir Ronald Cohen et de ses suiveurs, « devenir prospère et faire le bien ne sont plus considérés comme incompatibles ».

[90] J.-S. Alix, M. Autès, N. Coutinet et G. Garrigue, « Les contrats un pacte social… », *op. cit*, p. 1.

[91] P. Bitoun et L. Hubert, « Quand la finance fait du social », *op. cit*., p. 3.

[92] Commission Européenne, « Communication de la commission au parlement Européen… », *op. cit*., p. 9.

un écho dans le Comité Français sur l'investissement à impact social qui justifie l'introduction du CIS comme moyen d'*« innover financièrement pour une innover socialement.*[93] *»*
À ce titre, certains auteurs ont remarquablement fait ressortir la large palette d'effets possibles induits par ce nouvel instrument de financement qu'est la finance sociale[94], et sur laquelle s'appuie le CIS ; cet inventaire mérite toute notre attention. *« Il nous semble que l'utilisation par l'État d'un tel instrument de financement risque à terme de modifier radicalement le travail social et la solidarité républicaine. Elle accentue la mise en concurrence des différentes structures de l'action sociale, fragilise les plus petites et surtout elle diminue le pouvoir de contrôle de l'État sur l'action sociale. Qui plus est, elle risque d'introduire au sein de l'action sociale auprès des populations les plus fragiles un processus de « sélection adverse » tel qui se pratique dans les assurances : afin d'obtenir une rentabilité plus forte de meilleurs résultats, on choisit d'aider ceux qui sont le moins en difficulté. Le risque est donc d'accroître encore les inégalités, voire les injustices, au sein même des populations les moins favorisées. Enfin, et c'est sans doute la question centrale, tout le dispositif repose sur l'évaluation de l'action sociale, puisque les gains réalisés par les investisseurs dépendent de l'évaluation des résultats au regard des objectifs. Or, l'action sociale est particulièrement difficile à évaluer, notamment parce que cette action s'inscrit dans le temps, contrairement aux CIS qui ont une durée limitée.*[95] »
Ce nouvel instrument de financement est en mesure de produire d'autres effets encore. On sait que seuls les gros investisseurs sont en mesure de supporter les risques financiers que comporte tout investissement conséquent. Il y a donc fort à parier que la propension à s'investir dans de tels projets croisse dans le même sens que le capital possédé par les entreprises. En effet, si les objectifs initialement prévus dans le cadre de l'élaboration d'un CIS sont atteints, ils s(er)ont aussi les seuls à pouvoir empocher les intérêts associés.
À l'inverse, s'ils ne le sont pas, la perte sèche de leur investissement de départ n'aura sur eux que des conséquences négligeables. Où l'on voit que la notion de risque même est à rapporter aux chances de le dépasser, de le surmonter, qui sont directement liées au capital économique possédé, l'assise. Notons, qu'en amont, c'est déjà la lourdeur même de la constitution du dispositif CIS qui entraîne un effet d'écrémage, cette fois du côté des opérateurs[96].

À l'intérieur de ce processus d'hybridation entre l'économique et le social, la notion de *risque* financier prend une place capitale [97]. Avec le tournant néolibéral, le risque devient étalon de la valeur des valeurs, et les maîtres dans la gestion du risque sont les financiers. Ce n'est pas tant la philosophie du risque qui se transforme (le calcul du risque par les investisseurs demeurant l'alpha et l'oméga des investissements auxquels ils consentent, le calcul ayant à leurs yeux valeur de principe de légitimation-justification) que l'extension de son terrain de jeu —

[93] Titre du rapport de la commission présidée par Hugues Sibille, « Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? », *op. cit*.
[94] « *La notion de « finance sociale » désigne la mobilisation de capitaux privés pour atteindre des objectifs sociaux prioritaires et spécifiques, dont l'impact est mesurable grâce à un processus continu d'évaluation, en accentuant la logique de résultat. Ces capitaux peuvent financer des actions menées par différents types d'organisation : associations, fondations ou entreprises d'utilité sociale. Cette finance sociale offre ainsi la possibilité aux investisseurs de financer des initiatives sociales qualifiées d'« innovantes » au profit de la société. Parmi ces nouvelles formes de financement se trouvent le CIS.* » J.-S. Alix, M. Autès, N. Coutinet et G. Garrigue, « Les contrats un pacte social… », *op. cit*., p. 4.
[95] J.-S. Alix, M. Autès, N. Coutinet et G. Garrigue, « Les contrats un pacte social : une menace pour la solidarité ? », *La vie des idées*, 16 janvier 2018, p. 4.
[96] « *Les contraintes liées au montage des CIS conduiraient à exclure les organisations de petite taille. La complexité de la mise en place d'un CIS et l'existence de coûts de structuration relativement élevés qu'il faut amortir peuvent amener à exclure les petites opérateurs associatifs.* » M. Guérineau et J. Kleszczowski, « Promesse et zones d'ombre des contrats à impact social », Entreprendre et innover, 2021/1 n° 48, p. 26.
[97] Nous reviendrons sur cette notion en annexe dans *Les quatre questions centrales du dispositif des CIS.*

l'ouverture de l'ESS à la financiarisation[98] facilitant le développement de l'entrepreneuriat social[99] — et la confiance qu'on leur accorde. Dans ce contexte le CIS pouvait alors être perçu par les financeurs comme un outil susceptible d'ouvrir à de nouveaux champs d'action[100] ; il convenait de l'encourager car il permet d'ouvrir de nouveaux débouchés pour les capitaux à investir. Ce contexte est favorable à un renversement : *« le rôle de l'État devient alors de s'assurer que les besoins de financement du champ social et sanitaire correspondent aux besoins d'investissement des institutions financières. C'est tout l'enjeu des nouvelles mesures d'impact social qui cherchent à évaluer les politiques sociales et les « entrepreneurs sociaux » à l'aune des mesures de la finance. (…) La question n'est plus tant quels risques couvrir, de manière privée ou publique, mais comment valoriser l'investissement privé dans les politiques sociales à l'aune du risque encouru par ces derniers.*[101] *»* On ne peut concevoir plus belle illustration du renversement analysé par Karl Polanyi : *le social se trouverait désormais au service de l'économique*. Car faire du secteur social un terrain de jeu ouvert aux investissements financiers revient à le subordonner aux exigences des marchés. Cela revient à enfermer et à réduire l'exigence de justice sociale dans les termes de la rationalité économique.
De ce fait, si la finance investit dans le social, elle s'y investit dans la mesure, et dans la mesure seulement où cet investissement sert les intérêts économiques des investisseurs. Aussi, pour se parer des vertus attendues, les investisseurs privés évoquent les termes d'*investissement socialement responsable*[102], ou encore, de *finance socialement responsable*, d'*investissement moralement acceptable*, de *mouvement de l'investissement éthique*, d'i*nnovation sociale efficace*, de *marché de la protection sociale* ou de *capital-investissement à vocation sociale ou sociétale*, etc. Il s'agit en fait de rendre acceptable cette intrusion du secteur financier dans le secteur social.

Cette terminologie ne remet nullement en cause les postulats axiomatiques des sciences économiques orthodoxes ni les finalités ultimes du capitalisme, qu'il soit libéral ou néolibéral. On voit par là que c'est la signification même de termes comme la responsabilité[103], la vocation,

---

[98] On pourrait même, du côté des politiques, parler d'appel à cette financiarisation. « Le document [*Il s'agit du rapport rédigé par un des proches de Benoît Hamon, Hugues Sibille, « Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? »*, *op. cit.*] vise à rendre l'ES davantage attractive pour des investisseurs privés et à créer ainsi une dynamique de croissance. Prenant acte de la raréfaction des fonds publics, il propose d'organiser des sortes de partenariat public-privé et un marché de la protection sociale indexant le rendement financier sur le succès des programmes sociaux. » D. Chabanet et D. Richard, « L'entrepreneuriat social : un nouveau paradigme ? », *op. cit*., p. 33-34.

[99] On sait que cette ouverture compte parmi les conditions qui vont favoriser le succès de la figure de l'entrepreneuriat social, c'est lui qui s'impose là où l'ESS était synonyme d'un « projet de construction d'une économie solidaire, alternative à l'économie marchande, une visée de justice sociale et de refondation plus démocratique des modes d'organisation ». D. Chabanet et D. Richard, « L'entrepreneuriat social : un nouveau paradigme ? », *op. cit*., p. 25.

[100] « Les investisseurs en capital s'intéressent de plus en plus à l'entrepreneuriat social dans son ensemble : insertion de populations fragiles, offres aux ménages à faibles revenus (BOP), ou installés dans les quartiers ou zones difficiles (classifications françaises ZUS, ZFU, ZRR, etc.) sont quelques-uns de leurs axes d'intérêt. » B. Le Pendeven, « Le capital-investissement à vocation sociale existe-t-il en France ? », *op. cit*., p. 46-47.

[101] I. Delouette, *Working paper*, « La référence au risque et à l'assurance dans la légitimation du financement de la protection sociale, quelle application pour la dépendance ? » p. 17 in https://www.researchgate.net/publication/325382829_Les_categories_de_risque_et_d'assurance_sont-elles_indispensables_a_la_legitimation_de_la_protection_sociale

[102] Est-ce à dire que, jusqu'alors, les investissements n'étaient pas responsables, qu'ils le sont désormais devenus. Mais qu'étaient-ils alors, irresponsables, a-responsables ?

[103] À ce titre, la notion de responsabilité sociale des entreprises (RSE) comporte quelques accointances avec le dispositif CIS. En effet, tous deux ne remettent ni la déréglementation ni la privatisation pas plus qu'ils ne prennent en considération *les causes* propres à l'économie capitaliste dans la production d'effets qu'ils se proposent de prendre en charge. « *La RSE est alors devenue une façon privilégiée de moraliser l'économie tout en légitimant implicitement les processus de déréglementation et de privatisation amorcés par l'États.* » A. Lacroix et A.

l'innovation, le social, mais aussi, et plus largement, le recyclage, le développement durable ou l'écologie (on parle bien de finance verte) qui subit une profonde transformation du fait de leur assujettissement aux exigences propres au champ de la finance. Ces expressions permettent de domestiquer les craintes. Et il convient de noter ici que le secteur de l'ESS va subir de profondes transformations du fait même de cet assujettissement. Ainsi, et cela n'est pas le moindre de ses effets, le poids prédominant de la finance dans ce grand continuum où se confondent l'économique et le social affecte-il le sens des mots qui accompagnent les actions entreprises. En fait de recyclage, il s'agit plutôt de recycler, sous couvert de — sa — moralisation, le capitalisme financier, tout en favorisant son expansion[104].

« Dans les entreprises d'insertion il fallait quand même qu'ils trouvent leur marché. Donc la boîte arrivait à fonctionner parce qu'elle était largement aidée par l'État, ce qui fait que les salariés n'étaient pas chers… Donc, pour le donneur d'ordre c'était intéressant. Mais le manager considérait que sa boîte c'était son entreprise, donc il était dans l'idée de survie de l'entreprise, qu'il fallait que ça fonctionne. Et quand tu étais dans un rapport de sous-traitance, la grosse boîte, c'était le donneur d'ordre. Et c'est là que l'on voit la déviation d'un système dans lequel au départ c'était l'économie sociale et solidaire, donc avec quand même quelque chose qui était assez éloigné des impératifs économiques, et c'est devenu des entreprises pas chères. Et donc, à ce moment-là, le social et le solidaire, c'était devenu une sorte de vernis pour masquer une réalité, et cette réalité c'était de faire du fric, de faire tourner la boîte, et donc, cela devenait une entreprise comme une autre. » (Chercheur)

L'absorption du secteur social par le secteur financier privé peut aussi s'illustrer à travers le succès remporté par la figure de l'entrepreneuriat social.
L'entrepreneuriat social incarne la figure du changement, celui de l'individu et de l'organisation par eux-mêmes, sorte de reprise en main volontaire sur fond d'acquiescement aux modes de rationalité propres au capitalisme[105]. Porteur des dogmes de l'efficacité, du pragmatisme, de l'agilité, de la rentabilité et de la concurrence, l'entrepreneuriat social, par son invasive intrusion dans l'ESS, va porter atteinte à l'habituelle distance du secteur social envers les principes de l'économie capitaliste. *« Le discours porté par l'entrepreneuriat social efface la vision plus critique portée par l'économie solidaire.*[106] *»* L'amalgame entre l'ESS et entrepreneuriat social a été facilité par la Loi Hamon de 2014[107] qui participe pleinement à la construction de cette progression du secteur marchand dans le secteur social. Jean-Marc Borello, dont on a évoqué plus haut les prises de position, incarne à lui seul le succès remporté

Marchildon, « Les enjeux de la moralisation de l'économie : réflexion à partir des exemples de la RES et de la FSR », Éthique publique, vol. 16, n° 2, 2014, p. 3.

[104] On pourra à ce propos se reporter à l'excellent article d'André Lacroix et Allison Marchildon, « Les enjeux de la moralisation de l'économie… », *op. cit*., « *Nos sociétés accordent de plus en plus de pouvoir aux entreprises qui y déploient leurs activités, de sorte que nous risquons de faire face à une augmentation du poids des entreprises dans la détermination de nos orientations économiques, voire sociétales (…) « la présence de ces puissantes entreprises comme acteurs sociopolitiques légitimes contribue tout à la fois à redessiner la carte politique et à consacrer la subordination du politique à l'économique*. », p. 8.

[105] Voir C. Castoriadis, « La « rationalité » du capitalisme » in *Figures du pensable. Les carrefours du labyrinthe 6*, Points Essai, 2009, pp. 65-92. « « *Emmanuel Macron est l'expression politique de ce nouveau capitalisme dont l'entrepreneur social est la figure héroïque* », analyse Jean-François Draperie, maître de conférences en sociologie et spécialiste de l'ESS. » cité par M. Hemmerich et C. Méténier, « Groupe SOS, l'ogre qui dévore le monde associatif », *op. cit.*, p. 5.

[106] M. Langlet, « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 6.

[107] Voir, dans ce rapport, *La toile de fond contextuelle.*

par cette figure en France, succès synonyme pour certains d'emprise hégémonique sur le monde associatif[108].

L'hybridation — ou grand bain dans lequel se mêlent les intérêts bien compris des milieux d'affaires, de la finance, des cabinets conseils au moyen du politique — découle d'une grande digestion. Elle porte la marque d'une tentative d'absorption des contradictions et d'un refus des ambivalences[109]. *« Les grands « entrepreneurs sociaux organisent un nouvel écosystème qui se revendique de l'économie sociale et solidaire mais en réalité lui retire sa sève : une critique radicale du capitalisme et une approche de l'économie dégagée de l'idéologie néolibérale.*[110] *»*

Les propos qui suivent évoquent un glissement de la finance solidaire vers la finance à impact : *« FAIR est née de la fusion entre Impact Invest Lab et FINANSOL. FINANSOL est historiquement le collectif d'acteurs divers de la finance solidaire, et en 2020 il a été considéré comme valable de fusionner la finance dite solidaire et la finance à impact. FINANSOL était déjà une grosse association avec tous les acteurs historiques de la finance solidaire et donc la plus "engagée" en France. L'impact invest lab avait quant à lui ce lien à l'international car lié à un groupe international qui s'appelle le GSG (Global Steering Group for Impact Investment), et il a été décidé de fusionner les compétences des uns et des autres, et de rassembler la finance solidaire et la finance à impact sous le terme de Finance à Impact.*
Et ça, pour moi, ça change aussi le projet politique de l'association dans le sens ou Finance solidaire c'est quand même une finance extrêmement engagée dans laquelle on dit que l'on peut renoncer à une rentabilité pour plus d'impact et de retombées sociales, alors que la finance à impact, ce sont des acteurs beaucoup plus divers avec un niveau de rentabilité plus élevés et une intentionnalité diverse. » (Chercheur)

Avec le CIS, le secteur associatif deviendra peut-être un nouveau secteur des services à financer comme les autres. L'ensemble des dispositifs produits de l'imaginaire néolibéral invite ainsi à repenser le processus que Karl Polanyi avait déjà repéré : l'autonomisation des marchés (*désencastrement*) vis-à-vis de toutes les lois sociales, morales, éthiques des sociétés fait courir un danger à l'équilibre social dans son ensemble[111]. À ce titre, les motifs de la création de l'*observatoire citoyen de la marchandisation des associations* en disent long sur ce que l'édification en marche de cette hybridation entre l'économique et le social est en passe de

---

[108] À ce sujet, on pourra très avantageusement se reporter aux deux articles de Margot Hemmerich et Clémentine Méténier, « Groupe SOS, l'ogre qui dévore le monde associatif », *Le Monde diplomatique*, N° 826 - 70e année. Janvier 2023, p. 4-5 et « Les contrats à impact social s'enracinent en France, *op. cit.*

[109] « *Avec la notion d'entreprise sociale*, analyse le sociologue Clément Gérôme, *les spécificités statutaires des différentes structures de l'économie sociale — la non-lucrativité de l'association, le principe "promesse, une voix"… — sont remplacées par un ensemble de critères "souples" et donc peu contraignants : la poursuite d'une "finalité sociale, sociétale ou environnementale", le principe de "lucrativité limitée" (…) Ainsi, une entreprise sociale peut aussi bien être un foyer d'hébergement pour sans-abri financé par l'État, une boutique vendant des produits estampillés " commerce équitable", un Ehpad mêlant financements publics et recettes commerciales. »* Extraits de C. Gérôme, « Les entrepreneurs sociaux à l'assaut du monde associatif », Mouvement, n° 81, Paris, 2015 cité par M. Hemmerich et C. Méténier, « Groupe SOS, l'ogre qui dévore le monde associatif », *op. cit.*, p. 5.

[110] M. Langlet, « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 32.

[111] On pense, par exemple, au *contrat de partenariat* public-privé, crée en 2004 et aujourd'hui banalisé. Sa particularité, « *lier contractuellement un « prescripteur » public et un « prestataire » privé, entraînant un transfert important de charges et de risques de la personne publique vers son partenaire privé, et, en retour, des incertitudes et des risques financiers non négligeables pour les prescripteurs* ». » J.-P. Sueur et H. Portelli, Rapport d'information, Sénat, Session extraordinaire de 2013-2014, N° 733, p. 7. Pourtant, sa mise en place, si l'on en croit les auteurs de ce rapport, s'avère négative pour le contribuable en raison « du coût élevé, à terme, de la redevance versée. », p. 9.

balayer[112]. Empiètement de la logique financière sur la sphère sociale, absorption du secteur social par les logiques du capitalisme néolibéral, disparition de la notion d'utilité sociale et de la sphère de l'incalculable, brouillage des séparations entre le public et le privé[113], construction d'un grand marché.
Tout se passe comme si la totalité du secteur social pouvait être subordonnée aux logiques du Marché. Placés sous la coupe de l'utopie — en voie de réalisation — d'un Marché total, *« les hommes, les signes et les choses ont tous vocation à être rendus commensurables et mobilisables dans une compétition devenu globale.*[114] *»* Le réductionnisme économique qui envahit la sphère du social, le pragmatisme érigé en symbole d'efficacité, la gouvernance par les nombres, l'efficacité devenue synonyme de gains de temps et d'argent, l'introduction des logiques marchandes dans les habitudes mentales empêchent ainsi littéralement de penser politiquement les problèmes et les situations sociale[115].
Le capitalisme néolibéral peut alors se présenter simultanément comme le problème et la solution aux problèmes qu'il engendre tout en laissant de côté les causes des problèmes, soit, les mécanismes du capitalisme lui-même[116]. L'absence de réflexion sur les causes permettant ainsi la perpétuation du système par "des métamorphoses de surface".

Dès lors que l'on sait que les gouvernements soucieux de suivre à la lettre la programmatique néolibérale ont pour ambition la casse systématique des digues qui pourraient — encore — protéger le social contre les puissances et pressions de l'économique, permettant ainsi la diffusion, à toutes les strates de la société, de la logique de la concurrence que facilite l'expansion et l'emprise de la logique du chiffre, rongeant ainsi la sphère de l'incalculable dont l'État a à la fois la charge et le privilège, la question se pose, lancinante, la notion d'État

[112] La création de cet observatoire répond en effet à un impérieux besoin : « *comprendre les logiques de marché qui traversent les associations pour pouvoir mieux défendre l'un des socles associatifs : la non-lucrativité entendue comme l'absence de marchandisation d'espaces, de liens, de soins, de relations, de culture, d'éducation qui jusqu'alors échappaient aux logiques de marché, aux impératifs de la rentabilité.* » M. Langlet, « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 4.
[113] « La séparation, ou du moins les tensions fécondes, entre les univers relevant du marchand et du non marchand, du public et du privé, de la sphère de l'éthique et de celle du calcul se trouvent, sinon abolies, du moins virtualisées. » F. Liégard et G. Marguerie, Avant-propos, in *Extension du domaine du Management. Genèse, conquêtes et résistances*, L'Harmattan, Mana, N° 17-18, 2011, p. 12.
[114] A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Éditions du Seuil, 2010.
[115] « *La dépolitisation et la technocratisation des associations sont au cœur du projet théorisé par l'économiste du libéralisme Friedrich Hayek, le désengagement de l'État doit être pour lui couplé avec un affaiblissement des collectifs contestataires et leur remplacement graduel par un tiers secteur composé d'associations prenant en charge au moindre coût ''beaucoup de choses que nous croyons actuellement devoir attendre du gouvernement'' selon Hayek* » J.-L. Laville, *Réinventer l'association. Contre la société du mépris*, Paris, Desclée de Brouwer, 2019 cité par M. Langlet in « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 13.
[116] « *Il y a effectivement, dans ce rapprochement entre le social économique sous le signe de la compétitivité, un processus propre à brouiller les enjeux qui nous sont les plus familiers. Comment combattre les méfaits du capitalisme au nom d'un social ordonné de plus en plus autour du souci de la performance économique ? Comment critiquer une conception de l'économique qui fait du social un investissement au service de sa réussite ? Passant du compromis entre deux rationalités à la mise en convergence de leurs valeurs, l'évolution de la relation entre le social économique ne nous laisserait plus d'autres choix que la critique globale du système, le refus absolu de cette révolution ou la soumission à peine déguisée à celle-ci au nom d'un réalisme de plus en plus délesté de tout exigence de justice*. » J. Donzelot, « Le social de compétition », Éditions Esprit, 2008/11 Novembre, p. 76. Enfonçons le clou : « La pauvreté ne peut pas être « guérie », car elle n'est pas le symptôme de la maladie du capitalisme. C'est tout le contraire : elle est la preuve de sa bonne santé, l'aiguillon qui le pousse vers de nouveaux efforts, de nouvelles accumulations… » J. Seabrooke, *The Race of Riches : The Human Coast of Wealth*, Basingstoke, Marshall Pickering, 1988, p. 15 cité par Z. Bauman, *Le coût humain de la mondialisation*, Pluriel, 2010, p. 122.

néolibéral[117] n'est-elle pas en elle-même un oxymore ? *Les classes dominantes se servent de "État néolibéral" qui sert les classes dominantes.* Et ce mouvement des profondeurs se poursuit. À ce titre, l'ouverture du CIS à la dimension environnementale est révélatrice de l'expansion des logiques de Marché, elle est symptomatique de leur essor.

I.4. Ouverture à la dimension environnementale

Dans ce chapitre, nous poursuivons l'analyse en focalisant notre attention sur l'ouverture récente des CIS aux dimensions environnementales de l'économie circulaire. En effet, depuis plusieurs années, le domaine de l'ESS (Economie Sociale et Solidaire) inclut un secteur supplémentaire, celui de l'Economie circulaire qui recouvre les actions « innovantes » dans le domaine du recyclage des matériaux ou de matériels à usage domestique[118]. Cet élargissement de périmètre permet aux CIS d'accéder à une nouvelle dimension. Au fil de l'écriture nous ferons ressortir les enjeux que soulève cet élargissement.

Portés par la deuxième vague d'appels à projet lancée en 2021, les CIS incluent désormais des entreprises sociales ayant vocation à participer à la transition écologique par leurs actions en faveur de l'environnement. Cette ouverture à la dimension environnementale reçoit son soutien et son impulsion depuis le sommet de l'État. Déjà favorable à l'essor des CIS pendant la première campagne qui le mènera à la présidence de la République, Emmanuel Macron se fera fort, au cours de sa seconde campagne, de les avoir *« simplifiés, étendus et amplifiés. »* Notons qu'à partir de cette seconde vague d'appels à projet, le CIS devient CI (Contrat à Impact).

« Christophe Itier, Haut-commissaire à l'ESS convainc quelques ministres que c'est vachement bien le CIS, qu'il faudrait les relancer. Remaniement. Et c'est Olivia Grégoire qui est ministre de l'ESS qui s'empare du dossier. Déjà, Christophe Itier avait convaincu Brune Poirson secrétaire d'État auprès de Nicolas Hulot, donc c'est elle qui est convaincue qu'il faut le faire dans le domaine de l'économie circulaire, donc on nous dit que ça serait bien de regarder ça. Christophe Itier, s'en va, Olivia Grégoire arrive et dit : « C'est génial ! » et c'est elle qui annonce les lauréats, et aujourd'hui c'est Marlène Schiappa qui est ministre en charge de l'ESS qui signe les contrats avec nous. Donc, on avait lancé cela en 2019, mais : Covid, élections municipales, remaniement. Donc on relance à fin 2020. On a les lauréats en 2021 et là, on est seulement là depuis quatre mois à signer les premiers contrats. Donc voilà, il faut être prêt à s'investir dans le long cours. » (Administration publique)

---

[117] « *Les États ont tendu, avec le néolibéralisme, à se déposséder de tous les moyens d'intervention, d'arbitrage et de régulation qu'ils avaient accumulés en participant, sous l'influence des grandes entreprises des économies dominantes soucieuses de leurs seuls intérêts, à la création d'un champ économique mondial où circulent librement les capitaux. La politique néolibérale « une fois encore, peut-être la dernière, produit le marché qui dépossède l'État de son pouvoir en matière de politique économique.* » C. Laval dans *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, *op. cit*., p. 218 résume puis cite Pierre Bourdieu in *Les structures sociales de l'économie*, Paris, collection Liber Seuil, 2000, p. 277. Précisions une fois encore ce fait capital : la spécificité de l'actualité réside en ceci que c'est l'État, via les actions menées par les gouvernements néolibéraux, qui participe activement à l'édification de ce grand Marché.

[118] J. Saddier, Président de l'Avise : « *Face à cette nécessité de concilier les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, l'Economie sociale et solidaire (ESS) à son échelle, apporte des réponses. C'est en ce sens que le Conseil Supérieur de l'ESS a appelé à ce que l'ESS se positionne au cœur d'un « new deal » de la transition écologique et solidaire. L'ESS, qui cherche à concilier utilité sociale, viabilité économique et gouvernance démocratique, via l'innovation ancrée dans les territoires, partage des valeurs communes avec l'économie circulaire.* » Source **:** https://www.avise.org/actualites/quand-leconomie-circulaire-est-sociale-et-solidaire ».

La philosophie des CIS reste strictement la même : il s'agit de « concilier » le secteur économique et le secteur environnemental en évitant par exemple le gaspillage de matériaux ou en contribuant au recyclage de produits de consommation. Il est donc question de contribuer à limiter la pollution et à préserver l'intérêt général en fournissant par exemple des matériaux recyclés à des prix moins élevés tout en permettant à ces entreprises sociales et solidaires de générer quelques profits. *« Notre objectif à nous, c'est de créer des emplois, c'est d'agir pour l'environnement. Donc, il y a des économies en France à faire pour le système de santé qui sont énormes. » (Opérateur)*

L'*innovation*, encore elle, apparaît comme la clé de cet élargissement. L'*innovation* est en effet la justification rhétorique de l'extension des CIS à la dimension environnementale afin de l'imposer davantage dans l'action publique classique.

« *Question : Est-ce que la dimension environnementale fait partie des champs maintenant couverts par les contrats à un impact ?*

Oui, les Appels à Manifestation d'Intérêts (ANI) de l'Ademe, c'est exclusivement des sujets liés à l'économie circulaire, recyclage de matériaux et lutte contre le gaspillage alimentaire, donc c'est vraiment un appel à manifestation d'intérêt très tourné vers l'environnement, et ça représente 25 millions d'euros. Et si on fait des graphiques qui représentent la répartition par thématiques dans le monde et en France, je pense que la France est le seul pays qui a une part aussi importante de contrats à impacts liés à l'environnement. Je crois que c'est de l'ordre de 30 % des encours en France. » (Administration publique)

Si la philosophie des Contrats reste la même, le changement dans les domaines d'application est considérable. « Il ne s'agit plus d'expérimenter des solutions complémentaires à l'action publique déjà en œuvre mais d'un plan national multithématique, « *numérique (...), développement durable et transition énergétique, de l'insertion ou l'emploi* », qui considère l'innovation sociale comme « *un levier majeur du plan de transformation de notre pays* ».[119] »

L'innovation apparaît comme l'opérateur de vastes transformations sociétales à venir. À travers cet élargissement, on assiste en fait à l'extension de la logique de l'investissement à impact qui débouche sur l'apparition d'une palette de dispositifs (prêts à impact, entreprises à impact, etc.), qui tous dérivent des principes du SIB initial. Notons que les CIS élargissent leurs périmètres à l'environnement alors même qu'ils n'ont pas encore fait leurs preuves (à l'aune des critères économiques) dans la première version dédiée au secteur social.

Dessinés originellement pour être opérationnels dans le secteur social, comment les CIS sont-ils devenus des Contrats à Impact dans le domaine environnemental de l'économie circulaire en 2020 ?

Il est raisonnable de penser que l'influence de Christophe Itier, Haut Commissaire à l'ESS et à l'Innovation Sociale entre 2017 et 2020, a été à ce titre capitale. Celui-ci avait été nommé à ce poste par Emmanuel Macron. Rattaché au Ministère de la Transition Ecologique, il a œuvré pour imposer le modèle des Contrats à Impact dans le champ de l'ESS et dans le domaine environnemental via l'Ademe. Comme en témoigne l'extrait suivant qui résume le modèle

[119] Les extraits en italique sont issus d'un rapport du Ministère de la Transition écologique et solidaire datant de 2018 cité par F. Pinos et S. Hernandez, « Les Contrats à Impact Social (CIS) en France, une innovation entre discours performatifs et recul démocratique ? », Management international-Mi, 24(4), 2020, p. 31.

souhaité par la mise en place des CIS, son engagement politique est celui d'un social-libéral attaché au modèle de la Big Society chère à David Cameron :

Christophe Itier *: « Mon engagement au sein de l'ESS est celui d'un entrepreneur social convaincu que l'Etat n'est plus seul dépositaire de l'intérêt général, qu'il nous faut réinventer depuis la société civile, les associations, les entreprises, les acteurs publics… notre modèle post Etat-Providence, préfigurant un développement économique plus raisonné et social plus efficient de notre société*[120]. »

La dimension environnementale est présente à l'intérieur du secteur de l'économie circulaire. La présence de Christophe Itier permet de faire le trait d'union entre l'ESS et l'économie circulaire au niveau ministériel. Christophe Itier quitte son poste fin 2020, il n'est pas soutenu par les organisations de l'ESS qui estiment que les programmes mis en place favorisent la concurrence entre associations. Mais avant son départ, il aura eu le temps d'organiser le lancement des Contrats à Impact auprès de l'Ademe.

Les acteurs de terrain résument ainsi l'influence de Christophe Itier dans la mise en place du Contrat à Impact au sein du secteur de l'environnement via l'Economie circulaire :

« Je pense que le passage des CIS du domaine social au domaine environnemental est le fruit d'un cheminement interne aux ministères et aux personnes qui occupent les postes. Je ne sais pas bien, mais je pense que c'est un effet d'opportunité. L'Ademe a commencé à réfléchir aux CIS suite à une démarche d'évangélisation de la part du ministère du Trésor qui a été toquer à la porte du ministère de l'environnement. Mais ça peut aussi être dû à des jeux de placements des personnes mobilisées sur les CIS. Ainsi, au début du 1er quinquennat Macron, l'Economie Sociale et Solidaire était portée au niveau du ministère de la Transition Ecologique et Solidaire. Et le Haut Commissaire qui était chargé de l'Economie Sociale et Solidaire était Christophe Itier. C'était quelqu'un très sensibilisé aux CIS puisqu'il a été Directeur Général de la Sauvegarde du Nord, et il avait porté un contrat à impact avec le département du Nord. Et ce contrat à impact ne s'est jamais fait, mais du coup, il avait ça en tête. Et il s'est dit, on va chercher à déployer les contrats à impact, sachant que ça rentrait complètement dans son escarcelle, puisqu'avant il y avait eu des contrats à impact portés par la direction de l'Economie Sociale et Solidaire qui, avant, dépendait de la Direction Générale du Trésor, et qui du coup était transférée sous sa responsabilité. Et donc probablement que via Christophe Itier qui était sous la tutelle du ministère de l'Ecologie, il y a eu un lien avec l'Ademe qui a été fait. Car à ce moment-là, Christophe Itier a essayé de pousser les contrats à impact en allant voir chacun des interlocuteurs dont l'Ademe. » (Structurateur)

Le développement des CIS dans le champ environnemental peut aussi s'expliquer autrement. Dans sa première vague de 2016 le succès n'a pas été franchement au rendez-vous. Non seulement les CIS n'ont pas fait leurs preuves, mais ils ont aussi essuyé un certain nombre de critiques, tant de la part de leurs promoteurs que de leurs détracteurs : opacité autour du montant des retours sur investissement, maigre intérêt pour les investisseurs, absence de visibilité sur le détail des contrats, complexité des dispositifs… et bien sûr « marchandisation » du social. Les propos tenus par Olivia Grégoire suggèrent qu'un certain nombre de ces critiques ont pu être entendues, et que l'élargissement des CIS puisse ainsi apparaître comme une forme de réponse. La modernisation des nouveaux contrats peut ainsi être perçue comme une réponse aux critiques formulées à l'encontre de cette sorte d'ébauche qu'ont ou auront été les CIS :

[120] Source : https://www.univ-entrepreneurs.fr/intervenant/christophe-itier/. On notera ici au passage toutes les affinités entre la Big Society et l'État-plateforme.

Olivia Grégoire ajoute à son tour : *« Si on veut attirer des investisseurs et pour qu'ils mettent des tickets plus gros de 20,30, 50 millions d'euros pour adresser des pans politiques publiques, alors il faut qu'on se pose cette question du rendement en se départissant de certains a priori intellectuels »*. Elle ajoute : *« 20 % c'est une idée, une proposition, cela peut être un horizon »*. Et souhaite *« qu'on se départisse des considérations un peu morales sur cet enjeu de rendement*[121] *»*. Au final, le rapport envisage d'augmenter le taux de retours des contrats jusqu'à 10 % France.[122]

Renforcer l'attractivité financière pour les investisseurs apparaît aux yeux des politiques et des lobbies de la finance comme un levier important de la future réussite. Il faut donc rendre le champ du secteur social attractif pour les investisseurs, travailler à obtenir leur confiance, et cela suppose de leur fournir des garanties[123].
Ici, les relations qui s'établissent entre investisseurs privés et État illustrent la logique d'absorption du secteur social par le champ économique déjà traité plus haut. Cela change quelque peu les garanties attendues par l'État en direction des « producteurs de services » :

« Dans la mesure où l'État n'est pas obligatoirement le producteur du service mais peut simplement être son régulateur, peu importe in fine *la nature de l'entité qui va être en charge de sa prestation.*[124] *»*

Dans cette logique, un retour sur investissement élevé se transforme rapidement en principe de justification du bien-fondé des dispositifs. Cependant, dans les faits, les investisseurs ne semblent pas non plus au rendez-vous de la seconde vague des CI(S) :

« Et on a aussi observé que les investisseurs étaient un peu plus difficiles à engager dans la deuxième vague, parce que c'est trop chronophage et les CIS sont des outils trop originaux qui nécessitent beaucoup de temps et de précautions avant d'être mis en œuvre. Chaque CIS est un objet qui nécessite du sur-mesure, et donc il y a eu beaucoup de réticences de la part des investisseurs à s'engager sur les CIS. Donc le CIS est un outil qui est difficile à mettre en œuvre pour les investisseurs, et qui de plus, n'est pas si intéressant que cela sur le plan de la rentabilité. Sauf s'il y a une forte ambition sociale chez l'investisseur. Il y en a, mais cela a ses limites en terme de rentabilité. » (Chercheur)

Les témoignages des services de l'Etat indiquent une réticence des investisseurs privés à se lancer dans la course faute de garanties suffisantes selon eux. La frilosité des investisseurs a pourtant de quoi étonner[125]. Les représentants de l'Etat se montrent donc particulièrement critiques à leurs égards alors que les risques de pertes financières sont quasi-nuls :

---

[121] Discours lors de la remise du rapport à Bercy, le 2 mars 2022.
[122] « M. Langlet, « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 39.
[123] « Ayant lu (…) un entretien du président de la Banque fédérale d'Allemagne, M. Hans Tietmeyer, présenté comme le *« grand prêtre du deutschemark »* — ni plus ni moins —, je voudrais me livrer à cette sorte d'analyse herméneutique qui convient aux textes sacrés : *« L'enjeu aujourd'hui, c'est de créer les conditions favorables à une croissance durable et à* — le mot-clé — *la confiance des investisseurs. Il faut donc contrôler les budgets publics. »* » P. Bourdieu, « L'architecte de l'euro passe aux aveux », *Le Monde diplomatique*, Septembre 1997, p. 19.
[124] F. Marty, « Les contrats à impact social… », *op. cit*., p. 263.
[125] « *Pour les financeurs, les CIS représentent également de nombreux avantages. Premièrement, ils permettent de disposer à nouveau de fonds initiaux pour de nouveaux programmes si les obligations sont remboursées en cas de succès du premier investissement. Deuxièmement, ils peuvent être sensibles à la visibilité et donc à l'effet réputationnel lié au financement de tels programmes. Troisièmement, le remboursement de l'investissement est bien moins incertain dans le cadre d'un tel projet gouvernemental que dans d'autres opérations sociales.* » F.

« C'est-à-dire que moi à l'Ademe je m'engage à leur dire que : « Si vous trouvez un investisseur, on fera le tiers payeur, mais pas à n'importe quelles conditions non plus ». Il faut aussi qu'il y ait une prise de risque de la part de l'investisseur, il ne faut pas que ça soit face tu perds, pile je gagne. Parce que c'est souvent ça, malheureusement. Et c'est pour ça qu'ils payent des armées d'avocats et de structurateurs. Parce que mon sentiment c'est qu'aujourd'hui, finalement, on a mis beaucoup de critères, mais je suis persuadé qu'ils vont gagner dans 99 % des cas. On n'a pas été très exigeants. Donc les investisseurs ne vont pas prendre beaucoup de risques. Ils expliquent qu'ils ne vont pas prendre beaucoup de risques, parce que la prime de risque est faible. La prime de succès, ça fait un TRI (taux de retour sur investissement) de l'ordre de 3 %, ils disent qu'à 3 % normalement ils n'y vont pas. À mon avis je suis plutôt sûr qu'ils sont sûrs d'avoir 3 %, en tout cas, qu'ils ne vont pas perdre d'argent. » (Administration publique)

Les services de l'Etat comme l'Ademe n'ont donc pas été très exigeants dans les objectifs des Contrats à Impact afin de ne pas repousser les investisseurs privés. La rationalité financière du dispositif se trouve donc portée par un effort de la part de l'Etat pour offrir toutes les garanties au secteur privé. Renforcer l'attractivité du secteur environnemental pour les investisseurs traduit une volonté de l'État d'œuvrer à l'extension de la logique du marché à tous types de services. On reconnaît bien là l'empreinte d'un gouvernement néolibéral. À travers cette extension de la logique du marché l'État risque aussi de se muer en financeur en dernier ressort de toutes les activités jugées rentables par le marché.
L'ouverture à la dimension environnementale a permis l'arrivée de nouveaux opérateurs déjà enclins à adopter les principes propres aux CI(S). Ainsi, des promoteurs de l'économie circulaire ayant des projets innovants et des dispositions accommodantes envers le secteur marchand se sont-ils portés candidats en 2021 auprès de l'Ademe pour concourir aux Appels à Manifestation d'Intérêt. Les entrepreneurs de l'ESS lauréats ont plusieurs caractéristiques qui les rapprochent des valeurs des associations du secteur social, à cela près qu'ils sont davantage impliqués dans les échanges marchands avec des produits à vendre sur un marché. À ce titre leur attitude s'avère donc moins défiante que celle des associations du social vis-à-vis des logiques intrinsèques au secteur privé. Leur vocabulaire est d'ailleurs comparable à celui utilisé dans n'importe quelle entreprise :

« Le réseau Envie, c'est 50 entreprises en France, et 3500 salariés. On a créé une SCIC, une société coopérative d'intérêt collectif dans laquelle il y a Envie, des salariés et des partenaires. Cette SCIC a pour mission d'être une tête de réseau, de porter le développement, de faire de la recherche de fonds, donc tout ce qui est nécessaire à la gestion de l'activité et à sa gestion politique. Il y en a une dans chaque région. Et on a aussi créé un établissement par département. Il y a un lien contractuel entre ces sociétés et la SCIC pour s'assurer que le modèle que l'on développe partout en France est le même. Donc notre premier objectif, l'objectif cible, c'est de toucher les personnes qui ne parviennent pas à s'équiper en matériel médical. L'idée de notre projet est celle-là : apporter une offre complémentaire à toutes les personnes qui ne parviennent pas à s'équiper en matériel médical. On parle de fauteuils roulants électriques, manuels, de lits motorisés qui permettent de maintenir des personnes à domicile. » (Opérateur)

Selon les témoignages recueillis, l'activité des opérateurs de terrain semble relativement simple à décrire et pleine de « bon sens ». En période de renchérissement des matériaux et des objets

Marty, « Les contrats à impact social… », *op. cit*., p. 267-268.

de consommation, il apparaît que le développement de ce type d'économie circulaire peut contribuer à moins gaspiller et à mieux recycler. Les opérateurs jouent donc un rôle d'éclaireur et d'expérimentateur pour l'Ademe en arrivant sur le marché de recyclage au bon moment :

« Nous, on est davantage dans le bon sens. On se dit : « Il n'y a pas de raison d'aller jeter ça ». Quand on voyait tout ce qui partait à la benne, on se disait qu'il y avait énormément de gaspillage. (…) On a un vrai site marchand. On nous propose toujours de plus en plus de matériaux, donc, il faut s'organiser en conséquence. On est aujourd'hui à plusieurs milliers de tonnes, donc, depuis deux ans, qui ont échappé à la benne. (…) Moi, j'avais fait des calculs de volume de marché, et on avait vu le caractère monumental de tout ce qui était gâché. Donc j'ai refait un dossier en disant : « Eh bien voilà, nous, si vous nous donnez 2,5 Millions, eh bien en cinq ans, on aura trois établissements dans lesquels on va retravailler beaucoup de bois de démolition, et au lieu de le mettre dans une benne et de le brûler, on va le refaire, on va les re-poncer, etc. » (Opérateur)

Dans les nouveaux contrats à impact de l'économie circulaire, les montants alloués par les investisseurs privés sont relativement élevés, et les lauréats peu nombreux.
Aussi les sommes moyennes attribuées s'élèvent-elles à plusieurs millions. *« L'AMI (Appel à Manifestation d'Intérêt) de l'Ademe, c'est exclusivement des sujets liés à l'économie circulaire, recyclage de matériaux et la lutte contre le gaspillage alimentaire, donc c'est vraiment un appel à manifestation d'intérêt très tourné vers l'environnement, et ça représente 25 millions d'euros. Et si on fait des graphiques qui représentent la répartition par thématiques dans le monde et en France, je pense que la France est le seul pays qui a une part aussi importante de contrats à impacts liés à l'environnement. Je crois que c'est de l'ordre de 30 % des encours en France. » (Administration publique)*

L'ouverture des CIS à la dimension environnementale n'a pas résolu pour autant les difficultés liées à la mesure des objectifs. Bien sûr, les opérateurs sélectionnés doivent remplir plusieurs conditions pour être lauréat des Contrats à Impact de l'Ademe. Ils se doivent bien entendu d'être « innovants ». Ils sont également obligés de fournir les indicateurs d'impact réclamés par l'agence d'État qui participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement. Comme pour les CIS, les investisseurs privés sont invités à financer chaque expérimentation en fixant des indicateurs de performance que les entrepreneurs sociaux sont tenus de respecter afin de poursuivre leur activité.

La nature de ces indicateurs fait l'objet de négociations. D'un côté, l'Ademe souhaite obtenir un niveau élevé d'impact et entend ajuster les indicateurs à ses fortes exigences environnementales. D'un autre côté, les financeurs privés souhaitent limiter les risques en fixant des seuils relativement bas en échange d'une rentabilité minimale et d'un capital garanti par les services de l'Etat. Au milieu les opérateurs lauréats se retrouvent à devoir concilier ces finalités divergentes[126].

Ici aussi l'évaluation est l'objet de discussions : investissements financiers, taux d'intérêts et évaluation sont intimement liés. L'intensité des contraintes des évaluations entraîne une augmentation des risques et donc des taux d'intérêt. Les investisseurs se sont donc attelés à réduire au mieux leur prise de risque, et ce sur deux registres, d'un côté par une focalisation d'intérêt sur l'adéquation des critères aux objectifs via l'évaluation et, d'un autre, en diluant l'intensité desdits risques par la multiplication de leurs investissements.

[126] On verra, dans la seconde partie, *Les calculs de risques : un compromis entre État et financeurs privés ?*, que cette double contrainte pour les opérateurs peut conduire à de réels clivages.

« C'est aussi pour ça que la BNP investit sur plusieurs projets, cela s'appelle la dilution des risques. C'est trop risqué de miser que sur un seul projet. Citizens capital s'est dit il y a quelques temps qu'ils allaient fédérer un fonds de fonds. Donc les risques vont être dilués. Donc tout le marché du financement des contrats à impact a été mis en pause pendant 3-4 mois, le temps que Citizens-Capital mette ça en place. Donc là ils sont prêts à attribuer les fonds simplement depuis quelques semaines. Donc cela permet de diluer les risques sur plusieurs projets. Donc ils viennent récemment de commencer à allouer des fonds. Mais la BNP aura toujours pour nous le rôle de structurateur et d'investisseur. » (Opérateur)

Voici, en écho à ce témoignage, le regard d'un sociologue et économiste : *« Mais, pour reprendre votre exemple, si la BNP est un petit peu maline, elle va se faire un portefeuille d'entreprises dans lequel il y aura des entreprises hyper risquées, mais dans lequel elle peut gagner gros, et où elle peut tout perdre, et des entreprises très peu risquées mais où finalement elle va gagner peu, mais elle va récupérer son pognon et donc, elle va arbitrer là-dedans. En fait, c'est exactement ce que l'on voit sur les marchés financiers. En gros une banque, si elle ne veut pas avoir trop de problèmes, elle va diversifier son portefeuille. Donc pour moi, c'est du capital risque comme n'importe quel capital risque, ça peut être sur du vignoble ou sur tout autre chose, ça peut être du bois, de l'insertion, etc. (…) Là, on est dans un fonctionnement comme celui du marché financier. Sur le marché financier tu as des évaluateurs, des experts qui disent : « Il faut mettre du fric là, il faut mettre du fric ici. », c'est exactement pareil. » (Chercheur)*

Dans la pratique, la nature et le calcul de ces indicateurs de réussite restent cependant relativement imprécis :

« Le déstockage pur, c'est quelque chose qu'on a pas mal développé. On a quand même innové à ce niveau-là. (…) Donc quand on est lauréat, on n'en est rendu qu'au pré-dossier qui doit être validé, mais il faut encore se mettre d'accord avec l'Ademe sur les objectifs. Après, on a mis presque un an à discuter avec l'Ademe pour réussir à proposer des pseudos formules mathématiques pour réussir à quantifier les objectifs qu'on avait fixés. Donc, contrairement au CIS, ou parfois il est difficile de savoir si les prisonniers ont réellement récidivé, du coup nous on mesurait des tonnes. Et donc on envoyait nos objectifs chiffrés et les conseillers nous disaient : « Non, ce n'est pas suffisant », mais ils ne nous conseillaient pas non plus sur ce que l'on devait faire. Donc, on leur faisait des prévisions sur nos objectifs mais ils nous renvoyaient tout cela en nous disant : « Non, ça ne va pas. » Mais qu'est-ce qu'il fallait faire ? Ça, ils ne le disaient pas. Et donc, ça a pris un an. Alors qu'on était déjà lauréat depuis un an. Et en fait notre dossier a été validé un an plus tard par le conseil d'administration de l'Ademe. Et pendant cette année-là on a beaucoup échangé avec eux. Mais à un moment, on était dans un complet brouillard. On ne savait pas ce qu'ils attendaient de nous. Mais je pense que l'Ademe n'avait pas non plus aucune idée de la manière de procéder, de mesurer les objectifs. » (Opérateur)

Pour ces opérateurs inscrits dans l'économie circulaire, l'une des unités de compte des indicateurs est le gain carbone réalisé par le recyclage. Il s'agit donc de retranscrire les coûts environnementaux évités en bilan carbone, ce qui est censé représenter un effet social bénéfique pour la société dans son ensemble. La construction de ces objectifs est l'objet de tractations et de négociations diverses entre tous les interlocuteurs : les représentants de l'Etat, les investisseurs privés, les évaluateurs, le structurateur et enfin, l'opérateur de terrain :

« On a progressivement compris que l'Ademe voulait retranscrire ce qu'on avait fait en gain carbone, donc il fallait absolument une unité de mesure qui puisse découler du gain carbone. Et en ayant par familles de matériaux la consommation carbone, on pouvait retomber sur nos pieds. Et après il fallait retranscrire pour que, si nous on faisait économiser 2,5 millions d'euros, il fallait aussi que la société économise 2,5 millions d'euros. Si 1 tonne de CO2 vaut à peu près 90 €, et donc, en fonction du volume d'économie de CO2, il fallait qu'on puisse faire économiser 2,5 millions d'euros de CO2 à l'État. Donc on a multiplié les trucs dans tous les sens. C'est-à-dire que si on enfouit, où on brûle des mauvaises matières ça a un coût, alors que si on fait du réemploi, du coup, on n'extrait pas de matière première, on évite beaucoup de transport, de transformations qui peuvent consommer beaucoup d'énergie. Donc on peut calculer tout ça. C'est compliqué, mais c'est possible. La BNP a accompagné et l'Ademe, entre guillemets, contrôlait, il y avait un expert évaluateur, Impact Tract, et ils nous ont accompagné justement sur le calcul de tonnage, comment on fait un échantillonnage juste. Il n'y aura jamais un calcul parfait, parce que c'est trop complexe. L'idée, par exemple, c'est de se dire que l'on va travailler sur 500 tonnes de bois à recycler, et savoir combien on économise en gain carbone et combien on économise en euros pour la société. » (Opérateur)

L'objectif des opérateurs consiste à profiter de la manne financière déclenchée par l'existence des Contrats à Impact afin d'accroître rapidement leur taille sur le marché des biens et services. Ils jouent un rôle réellement innovant en agissant comme des dissidents vis-à-vis des principes habituels de l'économie marchande. Ils ont conscience d'être relativement petits et d'entrer dans un espace concurrentiel où ils doivent faire la preuve de leur efficacité tout en apportant des gages d'économies pour la société dans son ensemble :
« Plus ça se généralise, plus cela deviendra normal d'acquérir un matériel de seconde main. Mais on est tellement conditionnés à avoir un matériel neuf, qu'on a un premier réflexe de peur face à un matériel d'occasion. Imaginez, si un particulier a peur, imaginez alors un professionnel ! Donc il y a des freins partout. En Allemagne, 40 % de ce qui est distribué vient de l'économie circulaire. Et s'il faut industrialiser, on industrialisera. Notre objectif à nous, c'est de créer des emplois, c'est d'agir pour l'environnement. Donc, il y a des économies en France à faire pour le système de santé qui sont énormes. (…) Aujourd'hui, on sait qu'il faut faire de la conception qui dure et qu'il faut arrêter de gaspiller, mais les fabricants s'opposent à cela. » (Opérateur)

Le développement et le changement d'échelle provoqués par l'importante mise de fond issue du Contrat à Impact constituent donc l'un des objectifs des opérateurs : pour eux, il s'agit de grossir et de s'imposer dans un espace concurrentiel difficile. Ici l'opérateur vise à faire la preuve que son modèle de développement est viable et qu'en conséquence, il apportera un mieux-être à des populations dans le besoin tout en créant des emplois :

« Nous, on achète que des matériaux qui ont été déclassés, déstockés ou qui ont eu une première vie. On achète tout ce que vous voyez. On bosse très bien avec les démolisseurs. Et on vend aussi à des particuliers. Mais on est quand même commerce de gros, parce qu'on vend principalement aux professionnels du bâtiment. Ici, en tout il y a 400 m², mais on en a 1 400 m² à Sainte Luce, 1 200 à Vannes, et là, on est en train de signer un bail pour Rennes de 2 000 m². Nous, on n'a pas de logistique camion. Nous, on passe une grosse partie de notre temps à chercher des matériaux. Il y a des commerciaux qui nous envoient des fichiers, et on leur dit ce qu'on va prendre. Mais, plus on grandit, plus il faut être en mesure de fournir. » (Opérateur)

Et ce changement d'échelle de la taille des opérateurs lauréats est facilité par l'évolution de la législation. Pourquoi l'actuelle période des années 2020 semble-t-elle en effet favorable à ce

genre d'entrepreneur en économie circulaire ? La réponse est simple : le contexte législatif est en train de se modifier progressivement pour permettre à ces nouveaux acteurs de l'économie de développer leur modèle économique et d'accroître leur clientèle. Encore une fois nous ne manquons pas de faire remarquer qu'un marché libre et non faussé reste une pure invention, une sorte de mystification[127] : sans l'action de l'Etat pour dynamiser les activités du secteur privé leur développement devra se faire attendre :

« Un fauteuil électrique peut être très cher, et du coup, il est difficile d'y avoir accès pour certaines personnes. Et puis il y a aussi du matériel qui n'est pas pris en charge du tout. Donc c'est 100 % à la charge de la personne. Et pour les 5 millions de personnes qui n'ont pas accès à la CMU c'est encore beaucoup plus compliqué d'avoir accès à ces produits-là. Ça, c'est un volet de notre activité, puis il y a un deuxième volet, en direction cette fois des établissements, acquisition des produits moins chers par rapport au budget de plus en plus serré dont ils disposent.
Donc on est dans l'économie circulaire du matériel médical. Et la loi de finances 2020 (...) est en train d'intégrer l'économie circulaire du matériel médical dans le droit commun, sur les fauteuils en premier, donc ça, ça va beaucoup changer les choses, c'est une vraie révolution qui arrive. (...) Nous, on vend à 80 % à des personnes âgées. Quand cela va être pris en charge par la sécurité sociale, ça va beaucoup se développer. On voit bien que l'économie sociale et solidaire envahie beaucoup de champs de la société, et de plus en plus. Donc, ça va se développer. Et depuis cette année, la loi oblige les prestataires à proposer du matériel d'occasion. » (Opérateur)

Ou encore, directement en lien avec le champ environnemental :

« Nous, peut-être qu'on a eu la chance de tomber au bon moment, il y avait un changement de mentalité par rapport à l'environnement, et une évolution de la demande de l'État, par exemple, des changements de loi sur la taxation des déchets. Et donc, à un moment, les démolisseurs en ont eu marre de payer leurs déchets de plus en plus chers. Donc, pour eux, il vaut mieux prendre un peu plus de temps à démolir que payer plus cher le traitement de leurs déchets. Donc, en changeant leur manière de démolir, ils payent un peu moins cher. Donc ce qui fait qu'ils sont en mesure de nous vendre des matériaux que l'on peut récupérer. » (Opérateur)

L'ouverture à la dimension environnementale pour les CIS a une vocation expérimentale. En cas de succès, les contrats pourraient être généralisés, c'est-à-dire étendus sur tout le territoire. Les Contrats à Impact apparaissent donc comme des outils utilisés par la puissance publique pour développer et tester en grandeur nature de nouveaux modèles économiques visant à améliorer la production de biens recyclables :

« Mais il faut que l'évaluateur Impact tracts, soit capable de les mesurer, mais aussi, et est-ce que c'est une taille de projet qui peut intéresser, est-ce que l'investisseur peut suivre l'évolution, etc. Si nous on a répondu au début c'était aussi que le projet de l'Ademe, que le projet qu'on présente soit aussi massifiable et duplicable. Eux, ils veulent aussi nous faire tester beaucoup de choses pour avoir notre avis. Donc, dans une certaine mesure, on teste des choses. » (Opérateur)

[127] Nous avons en effet signalé à plusieurs reprises que la possibilité même de surmonter au mieux les contraintes liées au dispositif CIS renvoyait à de nombreuses conditions économiques et sociales qui n'étaient en aucune manière également réparties d'une structure à l'autre. L'opportunité de changer d'échelle peut-elle alors se présenter à d'autres structures que celles qui sont suffisamment fortes pour pouvoir supporter le coût chronophage de la constitution et du suivi des dossiers ?

Cette volonté politique de mettre en place des expérimentations pourrait aussi remettre en cause le modèle des subventions annuelles. C'est le cœur des relations entre État et associations au sein de l'ESS serait alors remis en cause :

« Je pense que ce sont des choses expérimentales sur lesquelles l'État veut aller. C'est une manière un peu indirecte de faire de la subvention. C'est plus facile, via un contrat à impact de donner 2 millions d'euros à une association plutôt que de faire une subvention de 2 millions, ça ce n'est même pas possible. Nous ce qu'on a vu dans les différents call *avec l'Ademe, c'est qu'ils avaient vu ça dans les pays anglo-saxons et qu'ils voulaient juste faire pareil. Et je pense qu'ils ont même probablement remboursé même si les objectifs n'étaient pas remplis, mais ils auront du mal à le dire. Et encore une fois ils vont essayer de dire que cela a marché, que c'est un succès. (...) L'Ademe se substitue à des banques sur des projets qui n'auraient jamais été financés. » (Administration publique)*

La gestion des CIS et de leurs résultats semble relever d'une forme d'improvisation dans le financement. En effet, les témoignages recueillis indiquent que les preuves d'efficacité ne s'avèrent pas être une priorité absolue pour l'agence Ademe. Il semble que cette agence du Ministère de l'Ecologie ait dû agir en étant prise au dépourvu lors du lancement des contrats à impact dans le secteur de l'économie circulaire :

« L'Ademe a 4 milliards d'euros de budget aujourd'hui, et peut-être deux fois plus demain. Le contrat a impact c'est un dossier un peu orphelin avec quelques millions seulement. On entend dire ici et là : « Il faudrait qu'on fasse ça. Qui veut bien faire ? », et au total il n'y a pas grand monde qui a levé la main. (...) Quand on est venu nous chercher, Christophe Itier, Haut-commissaire, va voir le président de l'Ademe, il doit lui dire quelque chose du genre : « Tu n'as pas 10 millions à mettre sur la table pour les contrats impact ? Tu n'auras rien à faire. Tu as juste à mettre 10 millions de côté. » OK. On met 10 millions de côté. Donc ça c'était le deal. Moi je m'empare du dossier. Je me dis que ça ne va pas me prendre beaucoup de temps. Et on nous avait dit : « Vous allez voir, il va y avoir un centre de compétences qui va analyser des dossiers et il y aura un centre de paiement aux résultats qui va centraliser les paiements, vous aurez juste besoin de mettre 10 millions au centre de paiement aux résultats, et le centre de compétences va faire tout le boulot. », et finalement, il n'y a eu ni l'un ni l'autre. Par contre nous, on avait lancé notre appel à projets. On a reçu des dossiers, il a donc fallu les analyser. Donc on s'est appuyé sur un chercheur de l'école Audencia qui est l'expert national, voire international sur le sujet, et donc on s'est retrouvé à faire l'analyse des dossiers avec son appui et avec ses collègues, et ensuite on pensait qu'il allait y avoir un système de paiement au résultat, mais non, il a fallu aussi négocier les contrats, ce qui n'était pas du tout prévu. C'est-à-dire qu'ils ont payé des armées de cabinets d'avocats qui ont fait des modifications dans tous les sens sur les contrats, et donc on se retrouve chez nous avec des juristes qui doivent relire 300 pages de contrats. Donc voilà, entre ce qui est théorique et ce qui est la réalité, on est très, très loin du compte. Malgré tout, à l'Ademe on est devenus un peu expert du sujet. Mais on a dit qu'on le ferait une seule fois et pas deux. Et le deal initial c'était juste que l'on mette 10 millions de côté pour faire des contrats et basta ! Donc on n'a pas envie forcément de s'investir davantage. Et les équipes, personne n'a envie de s'investir dedans, et je n'ai personne qui travaille dessus. » (Administration publique)

Au sein des administrations d'Etat, la mise en place d'un processus institutionnel destiné aux seuls contrats à impact de l'économie circulaire a donc pris beaucoup de temps et a nécessité beaucoup d'efforts. L'Ademe n'était pas préparée à une telle « innovation » institutionnelle en son sein. Les forces vives ont pu faire défaut.

De ce fait, il est probable que les contrats à impact aient été rédigé à l'avantage des investisseurs privés. Dès lors, on comprend mieux les atermoiements dont les opérateurs se sont plaints par la suite. Et on comprend également la relative légèreté avec laquelle les indicateurs ont pu être construits. L'objectif pour les services de l'Etat n'est pas de construire un arsenal de preuves par des indicateurs de performance précis. Il s'agit bien davantage d'expérimenter des actions en favorisant financièrement des acteurs potentiellement capables de fournir la preuve, par eux-mêmes, que leur modèle d'action est viable économiquement. Et cette preuve passe en fait par leur capacité de développement et d'accroissement propre à toute structure du secteur privé.

Le problème pour l'Ademe réside aussi dans le fait que le dispositif expérimental des CIS n'est pas adapté aux process déjà mis en œuvre dans l'agence. Les tâtonnements induits par l'expérimentation occasionnent des coûts supplémentaires qui sont parfois négligés lors du lancement du projet. Au total, les hauts fonctionnaires plaident pour une rationalisation plus efficiente de l'argent public utilisé dans les Contrats à Impact :

« Nous, à l'Ademe, notre but c'est d'aller plus vite, plus rapidement et à une autre échelle. L'idée ce n'est pas de discuter trois ans sur un petit budget à 3 millions d'euros. L'idée qu'il faille passer par des investisseurs privés pour qu'il y ait plus d'impact… Quand il y a 30 % des coûts qui vont dans la poche des investisseurs, ou des tiers vérificateurs, etc. tous ces coûts de transaction, je ne suis pas certain que nous, quand on gère des aides avec des indicateurs peut-être un petit peu moins exigeants, je pense qu'il y a moins de perte en terme d'argent public que ces 30 % là dont je parle. (…) Donc globalement, on a dépensé de l'argent pour ça. Sur un budget à 5 millions d'euros, vous avez 500 000 € pour les investisseurs, 500 000 € de coûts de structuration, etc. » (Administration publique)

Certains s'interrogent même sur la nécessité de la présence de ces intermédiaires que sont les financeurs dans le dispositif :

« Moi, j'aimerais que ça devienne de l'expérimentation sociale au sens pur sans intermédiation et que l'on fasse un peu comme une logique de paiement au résultat, mais que finalement, on soit obligé de payer des acteurs à but non lucratif, parce qu'ils ne peuvent pas porter le risque financier, parce qu'ils n'ont pas de ressources. Donc, que l'on mette les mêmes batteries d'indicateurs, mais sans intermédiation, parce que les frais de gestion de l'intermédiation qui représentent x sont élevés, et aussi ce qui est donné aux investisseurs, les primes etc. Même si ce x, cette partie des montants est importante, je ne veux pas la donner. Et donc en fait, on peut très bien s'en passer, puisque en fait, l'État ne fait que ça, mener des actions sociales sans intermédiation. Donc, moi j'aimerais bien que la porte de sortie, mais encore une fois ce n'est que mon point de vue personnel, ça serait des expérimentations sociales sans intermédiation. » (Administration publique)

Les coûts supplémentaires engendrés par les intermédiaires ne sont pas négligeables. Le temps perdu pour l'élaboration administrative des contrats représente également un coût. Bref, plusieurs hauts fonctionnaires plaident désormais pour un usage plus rationnel des fonds publics en privilégiant à nouveau la subvention avec des contrôles a posteriori sur l'argent utilisé. Ce mécanisme ancien leur semble plus efficient[128] et permet de gérer des centaines de millions

[128] « Dans un hors-série de Jurisassociations qui décrypte le financement des associations, les juristes soulignaient *« le risque latent (…) d'une captation par des intermédiaires financiers, de la richesse produite par l'association, richesse dont la collectivité publique aurait pu bénéficier pleinement par simple subventionnement. »* » Projet associatif, le financement dans tous ses états, Hors-série de Jurisassociations, janvier 2021 cité par « M. Langlet, « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 40.

d'euros sans basculer une partie des finances dans des montages couteux et chronophages. Rester sourd à ces critiques impose de se poser la question suivante : *à qui profiterait l'expansion du CIS ?*

S'il y a un particularisme français des contrats à impact, celui-ci ne réside pas seulement dans le faible taux de rendement appliqué aux investisseurs privés par rapport à leurs homologues anglo-saxons, mais il consiste surtout dans la mise en place de contrats à impact *au sein* de l'économie circulaire destinée à promouvoir la lutte pour les économies d'énergie, contre le gaspillage des ressources domestiques et pour l'amélioration global du bilan carbone dans la production économique du pays. L'ingénierie de ces contrats n'est pas sensiblement différente de celle des CIS classiques. Des indicateurs supplémentaires concernant le bilan carbone des opérations innovantes réalisées par les entreprises lauréates sont simplement ajoutés à la liste des autres indicateurs de réussite. Il n'y a donc pas de changement de méthode. Les contrats à impact dans le domaine environnemental sont similaires aux CIS classiques.

L'heure des bilans CIS n'a pas sonné, il est encore trop tôt. Les avantages affichés par les promoteurs[129] du CIS sont à l'heure actuelle des mirages : l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques n'est pas prouvée ; le transfert du risque financier vers le privé est en réalité inexistant ; l'innovation sociale des opérateurs est très faible ; les initiatives des opérateurs appartenant à la « société civile » restent contrôlées par l'Etat et les investisseurs privés. L'utopie néolibérale d'un monde où les investisseurs privés soulageraient les maux de la société n'est pas encore réalisée.

En 2023, à de rares exceptions, les opérateurs de la vague 2016 ont tous finalisé leur CIS. Mais il n'y a pas de bilan rendu public pour chacun de ces contrats. Aucune action n'a donné lieu à un bilan susceptible d'être maintenu, à l'exception toutefois de celui des apprentis d'Auteuil dans la région nantaise. Il est donc difficile à ce stade d'établir un bilan détaillé et argumenté des expérimentations de la première vague[130]. Nous pouvons juste noter, qu'à notre connaissance, tous les investisseurs ont été remboursé par l'Etat. Quant à la seconde vague, incluant un grand nombre de contrats à impact dans le domaine environnemental, leur lancement récent (2021) empêche à ce jour de tirer le moindre bilan. Un point mérite malgré tout notre attention : le caractère innovant des projets ne semble pas avéré[131].

---

[129] On peut voir dans ce qui suit comme une liste des arguments invoqués pour justifier des avantages du CIS pour les personnes publiques : « *Il convient tout d'abord d'envisager les gains pour les personnes publiques. Ceci peut se décliner en quatre ensembles. Il s'agit premièrement de bénéficier des compétences et des capacités d'innovation du privé pour porter des projets qu'elle ne peut mener à bien avec les outils traditionnels. Cela est particulièrement important en ce que les CIS portent souvent sur des actions préventives. Il s'agit deuxièmement de réaliser des économies ou du moins d'accroître l'efficacité de la dépense publique (au sens de la* value for money*). Il s'agit troisièmement de limiter le risque d'inefficacité de la dépense publique dans la mesure où le déblocage des fonds publics est conditionné à la réalisation des objectifs. Il s'agit quatrièmement de développer une culture de la redevabilité dans l'action publique.* » F. Marty, « Les contrats à impact social… », *op. cit.*, p. 267.

[130] « *Trois ans après le lancement de l'appel à projet national, il restait difficile d'y voir clair dans les réalisations sans pouvoir interroger les principaux acteurs, la communication très dense qui avait entouré l'appel à projets initial s'étant considérablement raréfiée.* » F. Pinos et S. Hernandez, « Les Contrats à Impact Social (CIS) en France, une innovation entre discours performatifs et recul démocratique ? », Management international-Mi, 24(4), 2020, p. 25 ; en 2023, ce constat reste toujours d'actualité.

[131] « *Les porteurs de projets n'ont pas proposé d'action radicalement innovante. L'innovation principale porte sur le pré-financement par des partenaires privés. La prise de risque est donc plus faible et l'opportunité d'expérimenter, promise par les SIB, paraît encore sous utilisée. Néanmoins, les opérateurs sociaux interrogés confirment qu'ils n'auraient pu mettre en œuvre leur projet sans ce mode de financement.* » F. Pinos et S. Hernandez, « Les Contrats à Impact Social (CIS) en France, une innovation entre discours performatifs et recul démocratique ? », Management international-Mi, 24(4), 2020, p. 29.

Le succès des projets d'économie circulaire relève plutôt d'un effet d'aubaine qu'il convient d'articuler aux transformations favorables du contexte législatif.

Dès lors que l'on cherche à dresser un bilan global, sans doute conviendrait-il de distinguer l'atteinte d'objectifs visés des effets qu'ils produisent. En effet, les effets débordent toujours et nécessairement les objectifs et intentions de ceux qui les poursuivent. Que cherche-t-on à évaluer ? Les objectifs atteints ? Les effets qu'ils produisent ? Y a-t-il d'autres effets politiques, sociaux et économiques inattendus qui seraient engendrés?

Deux rappels s'imposent ici : les propriétés du dispositifs CIS (ses caractéristiques objectives) produisent des effets subjectifs sur les professionnels ; les effets subjectifs ne peuvent être enfermés dans les objectifs visés par ceux qui font la promotion du CIS : *ces effets subjectifs débordent nécessairement les objectifs affichés*. Eu égard à la temporalité de la mise en place des dispositifs CIS, un constat s'impose : il est encore prématuré d'en décrire les effets sur les professionnels du champ de l'ESS. À ce stade nous ne pouvons donc avancer que quelques pistes de recherche sous-tendues par l'articulation entre les propriétés du CIS et les effets subjectifs qu'il est potentiellement en mesure d'engendrer :

- soumission aux pressions de la logique financière de la rentabilité, social de compétition : *« En France, les financeurs ne sont pas impliqués dans les projets une fois le projet débuté. Mais il y a quand même à travers les indicateurs, une forme de pression plus ou moins intense, ce qui engendre une anxiété de réussir à atteindre les objectifs. »* (Chercheur) ;
- légitimité de l'action suspendue au potentiel qui est le sien d'être sur ce profit : *« Transformer le secteur médico-social en business menace directement la diversité du milieu associatif. Surtout, l'introduction d'une logique de rentabilité fait disparaître les projets les moins rentables au profit des plus lucratifs, c'est-à-dire un minimum de risques pour un maximum de profits.*[132] *»* ;
- transfiguration des réalités de travail par les indicateurs : *« De plus, il n'existe pas de bon indicateur. Il finit toujours par pervertir le sens de l'action en devenant un objectif à atteindre.*[133] *»* ;
- transformation du rapport au travail des professionnels, conduits à considérer toute personne comme un client ou comme une source de profit ;
- nécessité d'un changement de statut[134] : *« Et pour pouvoir nous engager auprès des investisseurs on doit émettre un emprunt obligataire. Et pour cela il faut être une société commerciale. On est donc désormais une association immatriculée au registre du commerce. » (Opérateur)* ;
- diffusion de la logique du résultat *versus* la logique des moyens : *« Dans le travail social, il est dit habituellement qu'il y a une obligation de moyens, mais pas une obligation de résultats. » (Opérateur)* ;
- envahissement, au détriment du cœur de métier, des milieux de travail par les pratiques gestionnaires, diffusion de l'évaluation tous azimuts, là où : *« la culture de l'évaluation est très peu développée dans les associations du social »* (Opérateur);
- transformation des professionnels en opérateurs : *« Le CIS exige, tant pour les investisseurs*

[132] La Brique, « Lutter contre le néo-libéralisme - contrat à impact social : rentabiliser la misère », Journal de critique sociale, Association jeunesse et droit, 2017/8, n° 368-369-370, p. 92.
[133] *Idem*
[134] « Le moteur du CIS, le véhicule financier, oblige les associations à quitter le monde associatif. Dans la plupart des CIS, le financement passe par un emprunt obligatoire. Or, pour réaliser cet emprunt, il faut que l'association s'inscrive au registre du commerce et des sociétés. Cet enregistrement doit être validé en assemblée générale extraordinaire et les statuts de l'association doivent être modifiés en conséquence. » M. Langlet, « Marchandisation et financiarisation des associations », *op. cit*., p. 43.

que pour les financeurs publics, une mesure lisible et simple de l'impact. Ceci suppose que l'opérateur associatif renonce à l'inévitable complexité de la réalité du terrain et accepte d'être évalué selon des critères qu'il pourra considérer comme « simplistes » ou « réducteurs » de son action mais qu'il lui faudra assumer.[135] *»* ;
- injonction au formalisme et au respect des procédures et donc réduction des marges de manœuvre des professionnels ;
- modification du champ d'activité : *« Et puis, alors, on se posait à ce stade, la question suivante : est-ce que pour assurer la mesurabilité du contrat, on n'est pas en train de transformer le programme lui-même ou plutôt l'activité même de l'association concernée. Je demandais régulièrement aux associations si elles voulaient bien modifier leur champ d'action (ou le restreindre) pour coller aux données des bases des données qui permettraient plus aisément la mesurabilité de l'action et de l'impact. » (Chercheur)* ;
- mise en concurrence entre les associations : *« Il a fallu dire et répéter que les associations n'étaient pas en concurrence. Mais de fait, les associations sont bien mises en concurrence par les appels d'offre parce qu'il n'y a pas un financement infini. »*. (Chercheur)

Voyons à présent concrètement à partir de leurs témoignages comment les acteurs du dispositif CIS vivent sa mise en œuvre de l'intérieur.

[135] F. Lavenir (Groupe de travail présidé par Frédéric Lavenir, Inspecteur général des finances, Président de l'ADIE), « Pour un développement du contrat à impact social au service des politiques publiques » publié par le Haut Commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale, 30 juin 2019, p. 9.

PARTIE II : Le vécu des acteurs

Préalable épistémologique élémentaire

Dans cette deuxième et dernière partie, nous utiliserons la douzaine d'entretiens approfondis que nous avons réalisés pour examiner si les objectifs affichés par les promoteurs des CIS ont bien été atteints. Et nous tenterons également de montrer en quoi ces objectifs peuvent à long terme masquer la promotion d'autres fins politico-économiques moins avouables[136] que celles officiellement poursuivies.

Au final, à partir des documents analysés, nous pouvions retenir cinq objectifs prioritaires officiellement affichés par les CIS : premièrement des effets positifs et quantifiables sur l'emploi, l'économie circulaire, la prise en charge de personnes vulnérables (satisfaction des besoins de la population) ; deuxièmement la mise en œuvre d'innovations sociales et environnementales qui ont vocation à être généralisées après leur succès (gains de productivité), troisièmement une prise de risque limitée pour les investisseurs et un rendement « raisonnable » (spécificité française par opposition au libéralisme anglo-saxon) ; quatrièmement une amélioration continue de la qualité du travail fournis par les opérateurs qui peuvent alors formaliser et standardiser leurs tâches professionnelles pour les rendre reproductibles dans des conditions similaires sur le territoire (changement des pratiques professionnelles du champ) ; cinquièmement une amélioration de l'affectation des ressources publiques (économies budgétaires globales).

Sept ans après le lancement des premiers appels à projet national, il reste difficile d'avoir des données précises et pertinentes quant aux réalisations sans avoir pu interroger les données statistiques produites par les évaluateurs. L'absence de données contractuelles disponibles entraîne donc une impossibilité de mener une analyse objective sur les modalités prévues par ces contrats pour atteindre leurs objectifs sociaux.

En 2023, les informations de première main dont nous disposons sur les financeurs et les évaluateurs des CIS sont donc rares. De ce fait, l'étude des entretiens auprès des acteurs mêmes devient alors indispensable pour comprendre les ressorts de la création des CIS et les conséquences potentielles des choix observés. D'où notre intérêt d'aller à la source, interroger directement les divers acteurs qui ont concrètement pris part à l'élaboration des CIS. Même si leur parole reste toutefois empreinte d'une certaine retenue, ces entretiens nous donnent des clefs de lecture indispensables.

[136] En effet, les CIS produisent ou risquent de produire également des effets tous azimuts dont il est important de dresser l'inventaire. Selon ses détracteurs : ils créent un marché financier du "social" (et de l'environnemental) ; ils dynamisent aussi celui de l'évaluation et de l'investissement privé ; ils caporalisent les associations par des appels à projets dont la mise en œuvre est contrôlée à chaque étape ; ils changent les protocoles de travail dans le secteur social et encouragent le contrôle permanent des tâches ; ils formalisent et standardisent l'activité par une quantification des résultats ; ils encouragent la concentration des associations et leur transformation en entreprises "rentables" susceptibles d'attirer les capitaux privés ; ils font disparaître la subvention comme mode de financement au profit des appels à projet ; ils démultiplient et affinent les liens entre les représentants du monde financier et les acteurs publics nationaux ou locaux, et absorbent en conséquence une partie de leurs budgets et accroissent donc d'autant les dettes publiques ; ils changent l'activité du travail social en « social de compétition » où les associations sont mises en concurrence ; ils préparent le cadre d'une privatisation progressive du secteur social et associatif pour répondre aux exigences de l'Union Européenne ; ils octroient à chaque individu une valeur monétaire permettant d'arbitrer financièrement le niveau d'aide à leur fournir ; ils font disparaître la notion d'éthique et de valeur de la vie humaine derrière l'horizontalité de la valeur monétaire attribuées aux choses et aux hommes en tant que forces productives.

Bien entendu nous utilisons la ressource des entretiens à deux niveaux : analyser d'abord ce qu'ils disent, puis interpréter ce qu'ils disent. Notre premier niveau d'analyse vise à restituer le jeu de contraintes institutionnelles et économiques dans lesquelles les acteurs ont conscience d'évoluer. Notre deuxième niveau d'interprétation vise à élargir le périmètre de réflexion, et permet de montrer en quoi les CIS participent de notre époque néolibérale. Sans aucunement trahir les propos des acteurs, nous leur appliquons simplement le principe selon lequel : « *Pas plus qu'on ne juge un individu sur l'idée qu'il se fait de lui-même, on ne saurait juger une telle époque de bouleversement sur sa conscience de soi ; il faut, au contraire, expliquer cette conscience par les contradictions de la vie matérielle.* »[137]

En d'autres termes, nous souhaitons présenter au lecteur une vision en surplomb dans laquelle les acteurs expriment leur subjectivité propre tout en restant l'objet de forces sociales qui leur échappent pour partie. Ainsi nous considérons par principe que ces acteurs ayant participé à cette « innovation sociale » sur le plan institutionnel et professionnel n'ont pas nécessairement conscience de l'ensemble des effets sociaux et économiques plus vastes qu'ils produisent, ni des causes qui les meuvent. Un de nos objectifs consistera donc à mettre en relation les opinions et pratiques des acteurs avec les conditions objectives qui ont présidé à leur possibilité d'émergence.

Si par ailleurs tous les acteurs interrogés ont pour la plupart une conscience claire du caractère « novateur » du dispositif des CIS et se montrent remarquablement habiles dans l'usage qu'ils font de leur très haut niveau de connaissance du champ social, il n'en reste pas moins que, pris par leurs propres motivations personnelles elles-mêmes dictées par leur situation professionnelle, il peut leur échapper une représentation objective de la mécanique économique et idéologique générale dans laquelle ils sont embarqués, c'est-à-dire un accommodement à l'ordre économique et politique néolibéral.

La fausse conscience est une représentation tronquée de la réalité qui ne remonte pas aux causes des problèmes réels rencontrés. La fausse conscience peut aussi se caractériser comme le produit d'une imprégnation idéologique où les « affects » ont pris le pas sur l'exercice délibéré du raisonnement logique objectif. Sortir de la fausse conscience signifie, entre autres, travailler sur les représentations en déconstruisant les éléments du discours dominant, à commencer par la remise en question de ce qui semble paré de neutralité à l'instar des mots et des dispositifs technico-institutionnels légaux qui les accompagnent. Les mots, on l'a dit, sont toujours porteurs d'une charge idéologique. Le travail réflexif sur le langage participe aussi de la conflictualité politique. Même si nous-mêmes ne sommes pas dupes de nos propres biais professionnels de sociologues, nous tenterons d'apporter une lecture objective des entretiens récoltés auprès des acteurs.

---

[137] Voici la citation complète : « *Le changement dans la base économique bouleverse plus ou moins rapidement toute l'énorme superstructure. Lorsqu'on considère de tels bouleversements, il faut toujours distinguer entre le bouleversement matériel - qu'on peut constater d'une manière scientifiquement rigoureuse - des conditions de production économiques et les formes juridiques, politiques, religieuses, artistiques ou philosophiques, bref, les formes idéologiques sous lesquelles les hommes prennent conscience de ce conflit et le mènent jusqu'au bout. Pas plus qu'on ne juge un individu sur l'idée qu'il se fait de lui-même, on ne saurait juger une telle époque de bouleversement sur sa conscience de soi ; il faut, au contraire, expliquer cette conscience par les contradictions de la vie matérielle, par le conflit qui existe entre les forces productives sociales et les rapports de production.* » K. Marx, *Préface à la critique de l'économie politique*, Editions Sociales, (1859), Paris 1972, p. 4.

II.1 Les attentes et les souhaits des différents acteurs

Qui sont les acteurs interrogés ?

Sans réduire toute la subjectivité des individus à leur seule position sociale professionnelle nous montrerons comment les appartenances sociales activent des paradigmes subjectifs implicites des agents et contribuent à faire participer activement chacun à la mécanique sociale des CIS tout opérant en eux une forte dénégation des conséquences de la « financiarisation du social »[138].

Afin de ne pas prêter le flanc à une critique sociale qui pourrait incriminer leur participation à une action qui pourrait être jugée politiquement condamnable, les opérateurs interrogés mettent tous en avant leur intérêt pour l'intérêt général. Refusant de jouer les faux naïfs, ils insistent pour apparaître comme des individus pragmatiques et porteurs d'une éthique vertueuse :

« Moi j'ai tendance à dire de moi que je suis un utopiste réaliste. J'aime bien avoir la tête dans les nuages, avoir un peu d'utopie, parce que sinon, dans notre monde ça serait un peu triste. Il faut croire qu'on peut déplacer des montagnes, mais il faut aussi avoir les pieds sur terre. C'est cette posture-là qui m'anime. Là où on a fait de gros progrès, c'est sur la mesure d'impacts en mettant différents interlocuteurs autour de la table. L'État ne sait pas très bien faire ça. » (Opérateur)

« Je suis donc bien épanouie dans mon travail parce que j'ai pu choisir par mon travail et les gens avec qui je travaille, et les thématiques de mon boulot. Après mon BAC, j'ai fait un BAC ES. J'ai fait des études en Sciences politiques à Rennes. J'ai un DESS de Développement et coopération internationale à Paris I. J'ai travaillé pendant 15 ans dans la solidarité internationale, dans une petite ONG qui est située à Paris et qui travaillait sur des projets d'insertion économique et sociale pour des femmes et des jeunes, en Afrique du Nord, en Asie du Sud-Est et en France. » (Opérateur)

Du côté des opérateurs experts et évaluateurs, la notion de neutralité politique de leur implication dans le dispositif des CIS est appuyée par l'implicite valeur rationnelle et méthodique de leur action :

« *Je suis universitaire en économétrie à Assas. J'ai fait de l'économie de la santé. J'ai fait ma thèse sur l'hépatite C à Marseille. (...) Je suis un appui méthodologique pour d'autres équipes de recherche. Au total je travaille beaucoup (...). Je travaille sur des outils de calcul, et je suis experte au sein de la commission d'évaluation économique en santé publique de la HAS. Je siège en tant qu'experte, et je participe aux jurys des projets de recherche médico-économiques au sein de la DGES. Je me retrouve à évaluer des projets avec comme critère principal les aspects médico-économiques.* » (Conseil)

Les conseillers experts du secteur privé affichent leur haut niveau de diplôme indiquant implicitement que leurs capacités intellectuelles et leur « fibre sociale » leur ont permis d'écarter raisonnablement toute critique idéologique ou partisane qui pourrait remettre en cause la qualité et la neutralité scientifique de leur action :

[138] La financiarisation désigne plus largement l'extension de dispositifs financiarisés (capitaux privés) à l'ensemble des activités et secteurs économiques

« *J'ai commencé comme statisticienne actuaire, c'est-à-dire ceux qui calculent les risques dans les assurances. J'ai fait l'ESSEC, et à l'occasion d'un séjour à l'étranger j'ai découvert les CIS puisqu'ils étaient déjà lancés là-bas depuis des années avant d'arriver en France. Je suis entrée en France avec l'idée que ce serait intéressant de les lancer en France. J'ai commencé à travailler sur les CIS en 2014. D'abord pour le Crédit Coopératif qui se posait des questions à ce sujet et qui souhaitait savoir si c'était transposable en France. (…) Je dis que les critiques formulées à l'époque (entre 2016 et 2018) étaient plutôt idéologiques que techniques. Du coup, à l'époque ont n'avait pas de critiques sur les contre-factuels qui sont de l'ordre de la technique. On avait des critiques idéologiques.* » (Conseil)

« *J'ai une prépa sciences physiques, j'aimais bien les mathématiques. J'ai été admise aux Mines à Paris, je suis ingénieur des Mines diplômée en 2018. Et pendant mon parcours j'ai découvert la sociologie et l'histoire des sciences à l'Ecole des Mines via le centre de sociologie de l'innovation. Et c'est là où j'ai fait ma thèse par la suite. Il s'agit d'ouvrir les cerveaux d'ingénieurs très formatés à des questions socio-politico-économique autour de l'usage de la technique, et autour des différentes formes de démocratie, des statistiques en politique, et comment on fait une sociologie de la quantification.* » (Chercheur)

Quant aux entrepreneurs sociaux-environnementaux qui travaillent directement sur les missions très pragmatiques d'économies circulaires, leur niveau de diplôme, leurs capacités relationnelles ainsi que leur héritage social et économique les place à des niveaux susceptibles d'interagir avec les ministères et les experts sans aucun désavantage.

« *Mes parents et grands-parents avaient une entreprise familiale d'assurance vie indépendante. Il y avait 1 300 salariés. Mon père était plutôt dirigeant d'entreprise dans le mobilier. Mon père a même été le président d'une grosse association de cédants et de repreneurs. Moi, j'ai fait une petite école de commerce à Paris, j'avais pris la spécialisation finance et contrôle de gestion. (…) J'avais pris la spécialisation entrepreneuriat. C'est une école de commerce très axée sur la finance. Moi, à ce moment-là, je savais que j'allais entreprendre. J'ai commencé par être contrôleur de gestion dans une entreprise.* » (Opérateur)

Enfin, les structurateurs et financeurs disposent également d'un cursus d'études supérieures qui les place parmi les forts détenteurs de capitaux culturels. Leur réseau relationnel est également un facteur important dans la mise en valeur de leur activité professionnelle. De plus, chacun prend soin de fournir les gages d'une fibre sociale que nous n'avons aucune raison de considérer comme un habillage usurpé. Car sans ces réelles dispositions envers les préoccupations sociales et environnementales, leur activité professionnelle s'en trouverait diminuée et délégitimée.

« J'ai étudié à Dauphine en Eco-gestion et en finances avant de faire un Master à la London Schlool of Economics. J'ai commencé ma carrière chez Général Electric où j'ai passé 6 ans. J'ai ensuite rejoint KOIS chez qui je travaille depuis 6 ans. KOIS est historiquement un acteur financier Belge mais désormais international puisqu'on a des bureaux à Paris, à Londres, à Mumbai, et à Nairobi en plus de Bruxelles. C'est un acteur de la finance à impact (…) Moi, dans mon parcours, je peux dire que je ne suis pas un être monobloc, et ce n'est pas parce que j'ai étudié la finance que je ne me suis pas intéressé à d'autres sujets du social et j'ai toujours été très impliqué dans l'espace associatif d'un point de vue personnel. Et je le suis toujours. Et donc, je n'ai jamais eu de problèmes particuliers à exercer cette flexibilité d'esprit. Quand on a évolué dans le monde du social et de la finance pendant près de 20 ans, on peut tenter plus aisément de faire comprendre les éléments utiles à toutes les parties. » (Structurateur)

« *J'ai fait le Master en développement durable d'HEC dans la chair Entreprise et pauvreté Social Business, c'est là où j'ai rencontré X. J'ai aussi travaillé pendant 10 ans dans une banque en gestion d'actifs. J'ai aussi fait une formation école de commerce et un MBA aux États-Unis. Je suis aussi assez active dans le milieu associatif. Je voyage beaucoup, et en travaillant avec des associations à l'étranger, j'ai aussi découvert ce qu'était le micro crédit au Vietnam et à Madagascar, et en fait, en revenant en France, je me suis penchée sur tout ce qui est social business. »* (Financeur)

Certains indiquent s'être engagés très jeunes dans les modèles de financement novateurs directement adressés au domaine de l'Economie Sociale et Solidaire :

« *Moi, j'ai fait des études de Sciences Politiques et Droit, à Rennes et à la fac de Nanterre et puis après droit international à la Sorbonne. Je suis juriste en droit international public et privé. J'ai un Master en droit international public-privé à la Sorbonne au panthéon, et je me suis spécialisée dans les médias. J'ai travaillé pendant six mois en tant que journaliste à Itélé, (…). Ensuite, j'ai fait le Master développement durable à HEC, dans la chair social business, où j'ai rencontré Y, et on a rencontré, en fait, ceux qui allaient devenir nos partenaires de travail, et on a fait notre thèse professionnelle de fin de Master sur les* social impact bonds *en 2010-2011. On était assez persuadées qu'il y avait quelque chose là qu'il fallait regarder de près. Le contexte français n'était pas du tout mûr.*
On s'est vraiment pris des portes à différents endroits, notamment au moment de la sortie du livre blanc de l'ESS en 2011. À cette époque, les gens nous disaient : « Vous les filles, repartez d'où vous venez parce qu'on ne comprend même pas ce que vous nous dites. Le social impact bond *ça n'existera jamais en France », dixit tous ces patrons de banques, blancs, de 50 ans, tous formatés pareil. On était un peu trop tôt. Nous, on a monté notre cabinet de conseil en innovation sociale qui est spécifique sur les questions de l'innovation des nouveaux modèles économiques : comment créer de la valeur environnementale ou sociale en accompagnant, à la fois des grandes entreprises, mais aussi des entrepreneurs qui réfléchissent à leur modèle, qui cherchent des financements, mais aussi des associations qui elles aussi réfléchissent à leur modèle*. » (Financeur)

On le voit, les agents directement acteurs dans le dispositif CIS sont jeunes, très diplômés et formés aux aspects économiques et commerciaux, tout en disposant d'une inclination pour l'innovation, le social et l'environnemental. L'acculturation précoce aux questions financières s'accompagne d'un attrait nouveau pour « l'entreprenariat social ». Si l'appartenance générationnelle des plus jeunes est indéniable, c'est sans doute que les CIS offrent aussi une « opportunité » sociale et économique pour ces agents en quête de réussite sociale. On le sait, pour qu'un nouveau dispositif institutionnel se développe il faut qu'il rencontre une population d'acteurs prêts à adhérer et à s'y engager. Il est intéressant de noter qu'au début des années 2010, les esprits n'étaient pas encore prêts à trouver un intérêt économique à ce « dispositif innovant ». La question qui se pose en 2023 est alors : le sont-ils davantage aujourd'hui ? Et si oui, pourquoi ?

La dimension éthique omniprésente

Afin de se démarquer des pratiques financières habituelles et de réconcilier les deux dimensions opposées que sont le « social » et la « finance », les acteurs n'omettent jamais de souligner leur fort niveau d'engagement sociétal.

En se réclamant d'une éthique et d'un pragmatisme raisonnable, ils pratiquent un recentrage sensé accorder les deux pôles opposés et emporter ainsi l'adhésion.

Certains affirment d'ailleurs avoir eu bien des difficultés à convaincre les instances décisionnaires de leur association pour les engager dans les appels à projet des CIS. Beaucoup de précautions avaient dues être fournies, en particulier sur leur éthique personnelle :

« *Je connaissais les CIS au niveau international et j'étais à l'époque, en 2010, une fervente opposante aux CIS. Je n'avais pas d'expérience personnelle, mais j'étais fortement investie dans la gouvernance de ce réseau dont je vous parlais, spécialisé dans la capitalisation d'expériences.* (…) *Car cela veut dire que pour des investisseurs privés, il s'agit de se rémunérer sur de l'action sociale et de l'action de solidarité, car éthiquement c'est quelque chose que je rejetais. Et finalement la nature des investisseurs privés présents à l'époque rentrait en total conflit avec mes valeurs, et ces investisseurs étaient majoritairement des établissements bancaires qui par ailleurs sont mis en cause par la confédération internationale des droits humains quant à leurs pratiques de financements douteux et étaient connus pour financer largement des industries fossiles, etc. Là, le conflit de valeur est trop fort, trop important pour qu'on puisse passer outre. Il y a des limites. Ça c'est des freins que moi j'avais personnellement, et quand j'ai présenté notre projet au CA de notre association, ces freins ont été partagés, et donc, le CA a dit : « Ok, on y va mais à certaines conditions. » Et dans les conditions, il y avait la nature et l'origine des investisseurs privés.* »

Chez les conseillers en CIS, les chartes éthiques viennent aussi consolider le dispositif de croyance dans la qualité intrinsèque du travail visant à concilier tous les aspects de ces contrats :

« *L'idée de départ était d'avoir un certain nombre de règles qui permettent que ce produit (les CIS) soit cohérent chez nous en France. Par exemple, une règle typique, ça consiste à faire en sorte qu'il n'y ait que des investisseurs sociaux, de limiter à la fois le risque et en même temps la rentabilité. Il y avait 8 règles, mais je ne m'en rappelle plus exactement. C'est devenu la charte éthique de l'Impact Invest Lab.* » (Conseil)

La dimension éthique dont témoignent certains structurateurs intervient quant à elle dans la mise en concurrence qu'ils se livrent avec les autres structurateurs présents sur le marché des CIS. Leur éthique consiste alors à ne pas s'engager dans un conflit d'intérêt (financeurs / structurateur) et à produire du conseil de qualité sans arrières pensées financières directes.

« *Avant de continuer, je voudrais préciser qu'il y a deux types de structurateurs en France. Il y a des structurateurs indépendants qui jouent un rôle assez neutre dans la structuration du projet. Ils sont souvent en soutien du porteur de projet (c'est-à-dire habituellement l'association porteur de projet), et ça c'est notre rôle chez* XX (nom de l'entreprise du structurateur)*. Et puis il y a des structurateurs qui sont investisseurs, c'est le cas de BNP Parisbas qui sont prépondérants sur le marché aujourd'hui et dans ce cadre ils jouent deux rôles simultanés : ils investissent et ils structurent le projet. Donc pour la BNP, la posture n'est pas la même que pour XX en France. Nous chez XX on veut éviter tout problème de conflit d'intérêt, et c'est dans ce cadre neutre qu'on intervient.* » (Structurateur)

Enfin, pour les opérateurs, l'éthique est consubstantielle à la nature de leur activité. Par exemple, recycler du matériel médicalisé est en soi un acte vertueux. Si cette vertu est confortée par des investisseurs privés, c'est que ces derniers auront été convertis à l'Economie Sociale et Solidaire.

Même si nos acteurs de l'ESS manifestent toujours un doute ou une méfiance vis-à-vis du monde financier, ils restent convaincus que l'intégrité morale, sociale et environnementale de leur démarche va contaminer certains investisseurs et les convaincre de participer à l'intérêt général :

« *Et les premiers contrats à impact avaient une image un peu négative. On disait qu'on ne mesurait pas bien l'impact. Il y avait même des contrats où le coût de structuration du contrat était aussi cher que l'argent investi. Donc nous, quand on a été chercher des investisseurs, tout le monde avait un petit peu ça en tête… donc, ça n'avait pas bonne presse. Donc il a fallu convaincre les investisseurs. (…) Pour nous, le contrat à impact c'est une vraie opportunité. Une opportunité pour changer d'échelle, mais changer d'échelle ce n'est pas une finalité en soi. Pour nous ce qui est important c'est de montrer que l'économie circulaire peut véritablement avoir un impact social fort, permettre à des personnes de mieux s'équiper, mais aussi avoir un impact économique très important pour les financeurs de la santé, mais aussi pour toutes les personnes et puis aussi un impact environnemental. Donc, nous on se sert du contrat à impact pour faire une démonstration à grande échelle, et l'idée est de convaincre le système de santé qu'il faut faire beaucoup plus.* » (Opérateur)

L'éthique commune à tous les acteurs est donc celle de la défense de l'intérêt général. C'est ainsi qu'ils perçoivent leur action professionnelle et leur engagement dans ce qu'ils nomment tous « une opportunité ». Tous les acteurs interrogés ont plus ou moins fermement la conviction que les CIS ouvrent des perspectives nouvelles. Et comme tous les explorateurs, ils ne savent pas exactement où les mènera leur voyage. Dans la suite nous observerons que cette conviction d'apporter des solutions nouvelles est d'abord émoussée par l'intrusion du réel dans la mise en place des CIS. Le réel, toujours un peu décevant pour des idéalistes, prend ici la forme de la complexité et de la lenteur dans la mise en place du dispositif.

Les épreuves du doute : complexité et lenteur du dispositif

Pour beaucoup d'opérateurs, la complexité de la mise en place des projets est un facteur qui questionne la pertinence réelle du dispositif. Ce qui pourrait remettre en cause la pertinence de cette construction institutionnelle, c'est donc moins l'élaboration d'une critique idéologique réfractaire à l'ordre financier dominant que la critique tout simplement pragmatique et comptable du temps passé et de l'argent perdu.

« *Donc le contrat a impact est un super outil, et j'en suis très content ! Mais c'est laborieux. Maintenant, je me dis que si nous avions eu une délégation de service public, cela aurait été beaucoup plus simple. C'est-à-dire que si l'État nous avait donné 5 millions d'euros en subventions, en vérifiant tous les ans qu'on fait bien les choses, peut-être que cela serait plus simple. Je ne veux pas cracher dans la soupe, mais si on parle de philosophie du contrat à impact, ça peut poser des questions, et certains détracteurs disent ça : pourquoi on fait financer des expérimentations sociales de santé par des investisseurs privés, pourquoi l'État ne prend pas cela en charge de lui-même ? Alors qu'au bout du bout, ça va peut-être même lui coûter plus cher que s'il avait investi directement. C'est une question.* » (Opérateur)

L'opérateur interrogé ci-dessus indique donc clairement que les aspects pratiques des CIS seraient simplifiés si les investisseurs privés étaient remplacés par les services de l'Etat qui sont jugés tout à fait aptes à mener des expérimentations sociales et à en contrôler la réalisation via des indicateurs.

« *A un moment, on était dans un complet brouillard. On ne savait pas ce qu'ils attendaient de nous. Mais je pense que l'Ademe n'avait, elle non plus, aucune idée de la manière de procéder, de mesurer les objectifs. (...) Si nous au début on avait su tout le travail que cela demandait, c'est considérable, on ne serait pas allé vers le contrat à impact. C'est n'importe quoi ! On a énormément travaillé ! Pour l'instant, cela nous a coûté pas loin de 100 000 €, et on n'est pas certain de se faire financer, on a beau être lauréat, pour se faire financer, ce n'est pas encore lancé. (...) L'Ademe n'était pas en mesure de nous dire ce qu'ils attendaient, et moi je leur ai dit plusieurs fois que j'allais abandonner, parce que ça n'avait aucun sens, j'avais autre chose à faire. Ils n'ont aucune espèce d'idée de nos problématiques. Là, ça fait plus de deux ans, et j'espère qu'on sera financés dans les mois à venir. C'est un truc ubuesque en termes de délais. Moi, je déconseille à tout le monde de faire un contrat à impact. Ça n'a absolument aucun sens de passer autant de temps, et en plus, il n'y a aucune certitude.* » (Opérateur)

Pourtant lauréat, l'opérateur ci-dessus manifeste clairement son relatif désarroi face à la lenteur des échéances. Ademe et financeurs privés ne semblent pas en mesure de produire le contrat attendu dans les délais prévus.

« *Au tout début, comme les CIS c'était nouveau, on avait l'impression qu'on rentrait bien dans le cadre des CIS et qu'on allait résoudre ce problème de savoir qui est prêt à croire en ce projet pour le financer. Sauf que, on a commencé à douter de la pertinence des CIS quand on a vu les difficultés importantes qui consistaient à mettre d'accord toutes les parties prenantes autour de la table. Vraiment, on n'en voyait pas le bout pendant plusieurs années, alors qu'on était labellisé. On sait que la recherche a ses propres lenteurs et nécessite aussi beaucoup d'accords divers et variés, comme un comité scientifique, un accès aux données, etc. On sait que tout ça, ça prend du temps, mais ça prend un an habituellement. Mais là, avec les CIS, ça ne prenait pas un an, mais 3 ans. Et ça nous échappait car une grande partie des discussions se faisaient avec un structurateur.* (…) *Cela a mis beaucoup de temps à se concrétiser. Je pense qu'on a passé 3 ans entre le moment où on a eu un structurateur qui est KOIS et la signature finale. (...) Il a fallu mettre ensemble autour de la table, les financeurs, les payeurs, les coordinateurs. C'est tout un travail considérable. Ça a pris 3 ans pour arriver à la signature qui s'est faite en décembre 2021. Et on a commencé le travail de terrain avec les premières inclusions au 1er février 2022. (...) Ce qui est long, ce sont les 3 ans de démarrage.* » (Opérateur/Evaluateur)

Dans les agences d'Etat, le doute sur la rationalité bureaucratique et l'efficience des CIS est explicitement formulé. Le sentiment d'impréparation et le manque de moyens humains et organisationnels dans les services pour mettre en œuvre concrètement les CIS est dénoncé.

« *Quand je vous dis qu'on fait 7 000 conventions d'aide par an, pour 4 milliards d'euros, ces conventions on les pond à la minute. Alors que là, on passe un temps infini sur des dossiers au montant, malgré tout importants, mais qui ne méritent pas un tel investissement humain. Nous on a plutôt une volonté de « line-management », d'optimisation des temps. C'est-à-dire que l'on standardise des contrats types. Il faut qu'ils soient le plus court et efficace possible parce que, plus c'est long, plus c'est long à analyser. Il faut que ça avance. Nous, si on veut faire de la transition écologique, il faut que ça avance. »* (Administration publique)

Le protocole de diffusion des CIS n'étant pas encore bien fixé au sein même des structures étatiques (ministères, agences), leur état-major semble réticent à poursuivre la démarche tant que la complexité des contrats n'aura pas été résolue. A défaut, ces experts de la haute administration déconseillent de poursuivre dans cette voie :

« *Et quant à savoir si ce sera plus performant, j'ai un certain nombre de doutes. Non, la question pour moi maintenant est de savoir si on me donne maintenant un budget supplémentaire pour démultiplier, pourquoi pas, mais transformer 100 % des budgets d'intervention de l'agence pour faire des contrats à impact, ça me semble être une très mauvaise idée. Les délais, c'est le tour de table et la négociation des indicateurs. À chaque fois, il y a au moins quatre investisseurs et ça veut dire que tous les investisseurs doivent être d'accord, et quand il y en a un qui rentre dans la danse, il a toujours envie de rajouter quelques paragraphes au contrat. Il faut négocier les indicateurs entre les exigences que pourraient avoir, le porteur de projet et les investisseurs, et plus il y a d'interlocuteurs, puis il y a d'effets d'inertie, et plus c'est long.* » (Administration publique)

Dans un jeu où les acteurs appartiennent à des univers professionnels radicalement différents et où les logiques d'action ne sont pas organisées autour des mêmes paradigmes[139], il devient bien entendu difficile de trouver des accords communs en peu de temps. Mais surtout, il s'avère plus facile de dénoncer les lenteurs causées par les autres acteurs des autres institutions.

Ici sont dénoncées les réticences des ministères qui se montrent très timorés :

« *Il y a encore beaucoup de réticences du côté des ministères. C'est une question de culture. C'est un outil qui n'est pas encore sur l'étagère. Ils ne savent pas s'en servir. Les subventions ils savent s'en servir, mais ça, ils ne savent pas. Ce n'est pas encore dans la culture. On sent que ce sont des hommes et des femmes qui s'intéressent à cet outil, on sent bien quand même qu'il y a la volonté de se tourner vers cet outil-là, que tous les enjeux de raréfaction des financements publics, que l'alliance privé-public est partout, qu'on en parle partout, faire rentrer le privé dans le public, que ce soit avec les assos dans les écoles, etc., partout on en entend parler. L'État sait faire des délégations de service public… Mais il y a encore des grandes réticences, et des ministères, comme celui de la santé par exemple, ils ouvriraient la porte demain, ils auraient 250 projets, mais tout ce qu'ils ont fait jusqu'à présent, notamment avec médecins du monde, c'était à la marge.* » (Financeur)

Là sont dénoncées les réticences des investisseurs qui rechignent à investir davantage :

« *Si l'État disait demain : « OK, il y a trois cents millions sur la table pour les contrats à impact », là un truc se créerait, il n'y a pas de doute. On a aussi senti que les choses bougeaient du côté des investisseurs. On est aussi en train de faire bouger les lignes du côté des investisseurs dans l'ESS. Mais il y a aussi un certain nombre d'investisseurs, qu'ils soient des financeurs philanthropes, ou des investisseurs à impact, qui ne rentrent pas dans les cases. Aujourd'hui ils nous disent : « Voilà, il y a quelques années on a commencé à investir dans l'impact et aujourd'hui tout s'appelle impact, Donc on ne nous la refait plus. Tout ce qui s'appelle impact, on n'est pas du tout satisfait, c'est de l'impact washing. Tout s'appelle impact, mais il n'y a pas grand-chose derrière.* » » (Financeur)

[139] Les trois univers professionnels à accorder sont les structures étatiques (ministères et agences), les investisseurs privés (banques et fonds d'investissement) et les opérateurs de terrain (les associations et entrepreneurs de l'ESS). Chacun de ces trois univers obéit implicitement à trois logiques d'actions qui relèvent de paradigmes spécifiques : logiques bureaucratiques rationnelles légales pour les structures d'État, logiques économiques et financières pour les investisseurs privés et enfin logiques morales pour les associations de terrain. Le rôle des cabinets conseils, évaluateurs et autres structurateurs étant de concilier ces logiques dans un même contrat qui satisfasse les exigences de chacun des trois pôles.

Au total, selon les opérateurs et les structurateurs, il semble que la lenteur du processus soit attribuable en grande partie aux investisseurs du fait du rendement (relativement) faible de l'investissement qui nécessite alors de prendre toutes les précautions pour éviter la perte du capital investi :

« *La BNP nous accompagne et peut nous financer. Admettons qu'ils amènent 2,3 millions d'euros, au mieux, ils vont gagner 200 000 € en retour sur investissement. C'est très peu. Aucun financier au monde n'a intérêt à rentrer là-dedans, sauf s'ils veulent faire un petit peu de RSE. Mais à la base, les contrats à impact, ce sont des philanthropes. Ça ne rapporte rien. Et à la BNP, sur la partie structuration, ils ont déjà passé tellement de temps qu'ils vont perdre beaucoup d'argent. Nous, c'est marqué noir sur blanc que l'on sera remboursé de tout ce que l'on a fait depuis le début à partir du moment où on est lauréat, donc tout l'argent qu'on aura investi, on sera remboursé. Mais tout aurait été beaucoup plus vite si on avait accepté, comme dans d'autres pays en Europe, des taux de rentabilité de 10 %.* » (Opérateur)

L'extrait ci-dessus provient d'un entrepreneur social qui a fait l'expérience de la lenteur et des atermoiements récurrents des investisseurs privés. Cette lenteur est selon nous la résultante d'un compromis longuement négocié entre, d'un côté, les services de l'Etat qui réclament une certaine « prise de risque » et, de l'autre, les investisseurs qui privilégient la prudence compte tenu des rendements relativement « faibles » imputés aux CIS.

II.2 Analyse par les acteurs des réussites et échecs

Les calculs de risques : un compromis entre Etat et financeurs privés ?

La logique du compromis vise à obtenir un accord entre des parties dont les intérêts ne sont pas a priori congruents. Ici, la mise en place par l'Etat du dispositif des CIS oblige les différentes parties à se réunir et à trouver un accord sur nombre d'aspects. D'où la production finale d'un contrat spécifique pour chaque projet avec à la clef des indicateurs de risques d'échec. Comment sont mesurés ces risques dans le domaine social et environnemental où la quantification objective des résultats pose perpétuellement question ? Comment les indicateurs produits par compromis sont-ils finalement construits ? Y a-t-il une objectivité de la mesure des indicateurs ? Comment les différentes parties prenantes ont-elles vécu la lente gestation de ces indicateurs d'impact ?

Dans les services des Ministères, la question de l'objectivité du risque et de la mesure d'impact par des indicateurs adéquats est clairement posée comme ne faisant pas partie de la culture bureaucratique de l'État. Les indicateurs apparaissent donc comme le résultat direct d'un compromis avec les financeurs privés du marché :

« Nous, en France (par rapport aux pays anglo-saxons), on est plus sur un consensus intermédiaire, on veut à la fois des objectifs pas trop faibles mais on ne peut pas payer des intérêts trop élevés parce que ça serait contradictoire avec la logique d'État-providence. Alors qu'en fait, on le fait déjà massivement de financer des associations. Donc, on est un petit peu dans cette situation conflictuelle, ce qui fait qu'il y a un refroidissement du marché au sens où c'est long pour un opérateur de trouver un financeur, et je pense que les opérateurs vous le diront. Mais aussi, c'est compliqué pour l'État de négocier des indicateurs, parce qu'on ne sait pas où mettre exactement le risque, ou placer le curseur. » (Administration publique)

Les taux d'intérêts d'un contrat sont calculés en fonction de divers facteurs dont le risque d'échec. Plus un contrat est risqué et plus le taux d'intérêt pour son financement sera élevé. C'est la logique du marché des capitaux. Cependant, ici, il semble que ce soit d'abord les taux d'intérêts qui soient fixés à l'avance et placés dans une fourchette jugée culturellement acceptable par l'ensemble du corps social. Comme l'indiquent les divers acteurs, ces taux d'intérêt sont arbitrairement fixés afin qu'ensuite les négociations s'engagent sur la mesure du risque et les indicateurs de performance :

« *À mesure qu'on a durci des procédures d'évaluation, on a légèrement vu une inflation sur les taux d'intérêts. Donc les intérêts sont passés de 4%, à la première vague, à 6-7 %, ce qui reste malgré tout assez faible si on tient compte de l'inflation actuelle, ou si on compare avec des rendements d'autres types d'actifs. Là, je me place dans la peau des financeurs, mais si eux, ont une approche philanthropique ou une approche à impact social, il n'y a pas de raison de rendre les taux d'intérêt plus élevés qu'ils ne l'étaient.* » (Administration publique)

Sur ce petit marché des CIS mis en place par l'Etat français en 2016, les règles financières élémentaires s'appliquent donc. Ainsi, le rapport habituel entre niveau de risque et niveau de rentabilité est conservé. Etant le prêteur en dernier ressort, l'Etat impose des taux d'intérêts « faibles » aux investisseurs qui en retour réclament alors d'investir avec « peu de risques » :

« *C'est exactement comme sur tous les marchés financiers. Il y a des agences de cotation qui donnent des chiffres de risque, et évidemment, dans un système comme le nôtre, là où tu n'as pas de risque, tu n'as pas de rentabilité, et à l'inverse, là où tu as du risque, tu as de la rentabilité. Donc, plus c'est risqué, plus il y a de la rentabilité, et inversement. Après, quand tu es un financeur qui est un peu extérieur, est-ce que tu n'as pas intérêt, devant l'État, de maximiser le risque par rapport à la réalité, ce qui fait que toi, en tant qu'investisseur, le risque est minoré par le fait que tu as majoré le risque auprès de l'État ? Je peux vous donner un autre exemple. Au niveau du système monétaire, pourquoi cela ne s'effondre pas malgré les risques énormes que prennent les banques ? Parce que l'État est le prêteur en dernier ressort, c'est lui qui garantit tous les risques.* » (Chercheur)

Les opérateurs se trouvent quant à eux au milieu des deux pôles, structures étatiques d'un côté et investisseurs privés de l'autre. Ils vivent cette situation de tension et de recherche de compromis avec quelques difficultés et traduisent d'ailleurs cela avec des termes psychiatriques :

« Et pour chacun de ceux qu'il y a autour de la table, il y a des enjeux différents, des enjeux économiques, des enjeux de changement d'échelle pour l'État, des enjeux pour l'investisseur. Et tout ça, avec un côté un petit peu schizophrène. Il y a l'Ademe, le payeur final, qui vous dit qu'il faut qu'il y ait du risque, parce que s'il n'y a pas de risque, il n'y a pas de contrat à impact, et puis d'un autre côté il y a un l'investisseur qui vous dit que s'il y a trop de risque, ils n'y vont pas, parce qu'eux ils veulent récupérer leurs billes.
Donc il y a là un côté un peu schizophrène. Donc d'un côté je devais rassurer les investisseurs, j'ai fait plein de pages là-dessus, et de l'autre côté, en direction de l'Ademe je devais leur dire : « Là, il y a plein de risques, on risque de se planter pour ceci ou pour cela », et je n'ai pas donné les pages des uns aux autres. C'est véridique. C'est un peu schizophrène. » (Opérateur)

« *Donc c'est le système français qui fait que c'est hyper long et qu'ils ne veulent pas de taux de rentabilité plus élevés. Donc ce qui freine, c'est la rentabilité, le faible taux de rentabilité pour l'investisseur, et les compétences de l'État.*

L'Ademe nous a validé des objectifs, on aurait pu mettre n'importe quoi, franchement, ils auraient validé. À un moment ils nous ont dit : « Mettez un peu plus », mais franchement, c'était du pifomètre. Mais c'est normal, personne n'avait travaillé sur ces sujets-là. » (Opérateur)

Afin de limiter l'angoisse provoquée par cette tension, des acteurs jouent le rôle de conseiller. Ils tentent d'apporter un éclairage objectivant susceptible de définir les « bons indicateurs » qui recueillent l'assentiment de tous :

« Le modèle est construit avec un évaluateur, un évaluateur indépendant, la structure qui porte le projet et le ministère et le structurateur, et on réfléchit aux bons indicateurs. Il faut donc arriver avec les bons objectifs. Donc c'est un équilibre à trouver entre d'un côté, l'État qui aimerait que la barre soit plus haute, et les investisseurs qui, globalement, souhaiteraient que la barre soit plus basse. » (Financeur)

On le voit donc, les indicateurs d'impact apparaissent comme la construction sociale d'un compromis entre plusieurs acteurs. Nous préciserons dans les prochains chapitres comment certains de ces indicateurs de performance sont liés à la tentative de démonstration des « coûts évités » permettant des économies supposées dans le budget global des dépenses de l'État. Il importe de souligner qu'ici, dans le domaine du social et de l'environnemental, le flou réside dans la notion d'indicateur d'impact, ce qui n'attire pas beaucoup les investisseurs financiers réclamant beaucoup de garanties :

« *En ce qui nous concerne, ce qui était le plus long ça a été l'écriture du contrat cadre. Qui est quand même la base, le fondement du contrat. Nous on avait bien travaillé avant la question de l'évaluation des impacts. Et ce que l'on propose, ce n'est pas du subjectif, c'est objectivable, c'est concret. Ce qui a été compliqué, ça a été de se mettre d'accord avec les partenaires financiers, il y en a huit, plus l'Ademe, Bercy et nous. Nous, on était les premiers. Donc on a vraiment essuyé les plâtres. Nous on est sur un gros contrat, avec 5 millions, et s'il y a des intérêts sur 5,5 millions… Et les premiers contrats à impact avaient une image un peu négative. On disait qu'on ne mesurait pas bien l'impact. Il y avait même des contrats où le coût de structuration du contrat était aussi cher que l'argent investi. Donc nous, quand on a été chercher des investisseurs, tout le monde avait un petit peu ça en tête… donc, ça n'avait pas bonne presse. Donc il a fallu convaincre les investisseurs.* » (Opérateur)

Finalement, il apparaît que les investisseurs privés ne se pressent pas au portillon des CIS. Contrairement à ce qu'un observateur lointain pourrait envisager, le dispositif des CIS ne semble pas suffisamment rentable pour un investisseur classique. Il faut donc la présence d'investisseurs « philanthropes » pour apprécier les risques et oser engager des capitaux sur des contrats dont les indicateurs de réussite restent incertains :

« *Lors de la première vague d'appel à projet, 2016, ce n'était pas difficile de trouver des financeurs. Mais on s'est aperçu que ça a été le cas pour la seconde vague. Du fait de l'expérience de la première vague, il y a eu un refroidissement de la part des financeurs, et une difficulté, de la part des associations, de boucler leur tour de table. (…) Lors de la première vague, le temps de structuration a été trop long. Les financeurs ne rentrent pas forcément dans leurs frais. Il y a des TRI (Taux de Retours sur Investissement) très faibles. Donc les financeurs préféreraient financer directement des associations plutôt que de recourir à un schéma trop complexe type contrat à impact. Le financement ce n'est pas forcément de la philanthropie, cela peut être des fonds dédiés. Chez Citizen Capital ils ont une vision très intéressante, et que l'on partage à Bercy.*

C'est l'idée que le financeur n'est pas nécessairement là pour faire des marges, mais pour préserver son capital, et participer au financement de l'innovation sociale et de l'action sociale. Mais à côté de cela, il y a des financeurs qui sont plutôt dans une logique de social watching et qui attendaient des rendements, et qui donc, n'y vont pas. » (Administration publique)

Ayant bien compris le problème, une fois le lauréat identifié, les structurateurs chargés de la phase de rédaction du contrat CIS vont alors proposer des indicateurs qui permettent de protéger une partie du risque pris par les investisseurs afin de les attirer dans le projet :

« *Alors comment on fait, nous chez X, pour trouver les investisseurs qui veulent bien tenter dans l'aventure? Là, on a quelque chose de spécifique : les investisseurs qui viennent se positionner sont des investisseurs à mission qui acceptent une concessionnalité sur leur rendement, parce que l'investissement a bien un impact social et environnemental. Donc on est loin de la financiarisation de l'économie sociale et solidaire, c'est même plutôt de la socialisation des investisseurs si je peux utiliser ce terme. Deuxièmement, on propose des indicateurs de moyens qui permettent de protéger une partie du risque des investisseurs. Ainsi, si l'opérateur confirme auprès de l'Etat qu'il a pu déployer, pendant 3 ou 4 ans, tout l'arsenal des acteurs sociaux pour réaliser la mission en accompagnant suffisamment de bénéficiaires et même si les résultats ne sont pas excellents eh bien, l'investisseur peut récupérer 50% de son capital, donc il n'est à risque que de 50%.* » (Structurateur)

En 2023 nous n'avons pas eu connaissance d'un seul investisseur qui n'aurait pas récupéré l'intégralité de ses fonds. Lorsqu'un lauréat ne parvient pas à formaliser, par des indicateurs contractuels, son programme initial, le CIS est tout simplement abandonné avant d'avoir pu commencer.

Les indicateurs de performance et de moyens sont donc des outils de compromis social entre « partenaires » que l'État oblige à se tenir autour de la table pour contractualiser. Cette formalisation de l'action sociale et environnementale par des outils de mesure est sensée assurer la qualité du projet et rassurer les investisseurs. Les opérateurs que nous avons interrogés ne semblent pas choqués par cette recherche de compromis autour des indicateurs. Il y a pourtant un « cela va de soi » qui interroge. La quantification de leur activité qui pourtant est parfois des plus délicate prouverait sa validité seulement par l'assentiment que les financeurs accordent à leur projet ? Ce type d'équation semble désormais leur suffire pour faire la preuve que leur travail a une utilité sociale. Chiffrer et mesurer un réel parfois insaisissable trouve ainsi dans les CIS une nouvelle forme de validité remplaçant la précédente qui était jusqu'alors la seule légitime : la validité par l'évidence de son utilité sociale.
Cette utilité sociale implicitement acceptée pendant des décennies d'Etat Providence avait certes des contours tout aussi flous que ceux forgés par les indicateurs actuels. Cette ancienne forme d'utilité sociale avait l'inconvénient d'être faiblement « monétarisable » dans un monde néolibéral où, de plus en plus, l'imaginaire social se conforme dans tous ses aspects à ceux de l'échange monétaire. *Les indicateurs sur lesquels se reposent les CIS peuvent donc se comprendre désormais comme des instruments de mesure d'un troc nouveau que l'on peut résumer ainsi : Utilisé sociale + Economie budgétaire de l'Etat = Investissement rentable pour le secteur financier.*

Nous questionnerons dans les chapitres suivants l'évolution de la notion d'utilité sociale. Dans notre analyse nous constatons que cette notion se trouve prise désormais au piège d'une conditionnalité d'utilité dont les contours seront fixés par l'Etat et les fonds privés.

Sans anticiper davantage sur la démonstration à venir, nous souhaitons montrer dans le chapitre suivant que le changement opéré par les CIS s'appuie également sur les aspirations techniciennes à l'innovation propres à notre société moderne.

L'innovation sociale : outil rhétorique ou instrument d'amélioration des prestations ?

Rien ne pourrait changer sans l'innovation technique. L'industrialisation du XIX^{ème} siècle et le passage des « Trente glorieuses » comportent un imaginaire fondé sur les progrès techniques réalisés par les innovations technologiques. Depuis plus de deux siècles, la bourgeoisie commerçante et industrielle a bouleversé durablement le monde par la rationalisation technologique de son appareil de production où sans cesse de nouvelles découvertes scientifiques ont engendré des gains de productivités et produit de nouvelles richesses matérielles.
Un homme en particulier incarne à lui seul ce mouvement indissociablement technique et social engendré par la rationalisation de l'activité productive et portée par une organisation scientifique du travail : Frederick Winslow Taylor. Les succès incontestables que l'ancienne bourgeoisie industrielle a pu produire dans le domaine de la production de biens matériels, la nouvelle bourgeoisie financière du XXI^{ème} siècle entend les reproduire dans le domaine de la production des services. Et la clef de ce changement resterait toujours l'innovation.

Qu'est-ce que l'innovation sociale ? Selon ses promoteurs, il s'agirait d'une nouvelle manière d'appliquer la rationalité, la mesure et la quantification aux services du tertiaire. Comme Taylor l'a fait en son temps pour l'industrie, il s'agit non seulement de faire mieux avec moins, certes, mais aussi de faire mieux autrement, et donc, d'innover. Avec une nouvelle organisation des services dans les associations de l'ESS, il s'agit de promouvoir une manière de travailler, plus « efficiente » qui puisse bénéficier des savoir-faire combinés des nouveaux ingénieurs des méthodes : les ingénieurs sociaux, les chefs de projets, les cabinets conseils, les statisticiens, les nouveaux entrepreneurs sociaux, etc. L'innovation sociale requiert donc une autre manière de travailler et surtout une autre manière de mesurer son travail pour améliorer sans cesse les services fournis par les associations.

Parmi les personnes interrogées, nous avons rencontré des chercheurs qui se sont penchés sur cette question dans le cadre des projets de CIS en France. Leurs analyses semblent plaider pour un certaine relativisation de la qualité des « innovations sociales » mises en œuvre. A part un contrat particulièrement rigoureux dans son protocole de suivi des indicateurs de performance du programme (Médecins du Monde piloté par un laboratoire de recherche de Marseille ayant déjà plusieurs publications scientifiques à son actif), il semble que :

« *Pour justifier qu'on passe par le contrat à impact, il faut qu'il y ait de l'innovation. Et aussi du risque pour justifier le rendement de l'investissement. En terme juridique on est dans le cadre du SIEG (Service d'Intérêt Economique Général), c'est un cadre juridique européen, qui justifie que l'Etat peut rémunérer des investisseurs de manière raisonnable, s'il y a une incertitude sur le résultat qui dépend elle-même du fait qu'il y a une vraie nouveauté, sinon on ne peut pas rentrer dans ce cadre juridique, mais il faut aussi un bon niveau de preuve de la faisabilité pour engager des investisseurs.*
Donc, il y a des innovations mais c'est limité. Et dans la 1ère vague de contrat il n'y a pas de choses extrêmement innovantes sauf l'approche de Medecins du Monde, mais cela a mis 5 ans à se monter.

Dans le cas de Wimoov, il y a eu un problème qui a d'ailleurs été révélé par la cour des comptes sur le côté très succinct des indicateurs, mais Wimoov avait au départ un projet sur 3 ou 4 ans pour prouver que l'accès à la mobilité pouvait permettre d'aider des gens à s'insérer dans l'emploi, et ils voulaient en faire une vraie mesure. » (Chercheur)

L'innovation est déclarée comme une obligation juridique par la réglementation européenne afin de permettre aux investisseurs privés d'obtenir des rémunérations sur le capital investi auprès d'associations du social et de l'environnemental. Et de toute évidence, l'innovation n'apparaît pas toujours à la hauteur de ce qu'elle est sensée offrir :

« *Concrètement, l'innovation proposée dans ce projet c'est de faire des enfants les ambassadeurs, à la maison, de l'écologie, c'est-à-dire un truc, complètement basique. L'éducation au développement durable cela fait 20 ans qu'on en fait, cela n'a rien d'innovant, ce qui est innovant, c'est qu'ils essayent de valoriser ça en terme d'impact carbone. C'est-à-dire que si un enfant est formé, il va chez lui bouger deux adultes et peut-être des frères et sœurs, et on va aller mesurer, on va aller enquêter après dans les familles pour voir si concrètement il y a eu un impact en terme d'économie d'énergie, d'action de sobriété, etc. depuis que l'enfant a été éduqué à ces enjeux environnementaux. Cela fait partie d'une expérience qui avait été faite au Québec et qu'ils ont dû reproduire en France. C'est cela qui est assez innovant. Mais en terme de développement durable, il n'y a rien d'innovant.* » (Administration publique)

« *Et en ce qui concerne l'appel au privé sur le sujet innovation, oui, en effet, c'est quoi de l'innovation sociale ? Des projets de mentorat on en fait depuis la nuit des temps. Je ne vois pas trop en quoi consiste l'innovation quand on fait des projets de mentorat pour des personnes en QPV (Quartier Prioritaire de la Ville). Tout le paradoxe, c'est que dès qu'il y a une innovation de rupture… on a déjà du mal à trouver des financeurs, parce qu'ils disent que le risque est trop compliqué à mesurer et en plus on ne peut pas mettre une batterie d'indicateurs.* » (Administration publique)

Pour ces deux représentants de l'Etat, donc, « il n'y a rien d'innovant » dans les projets évoqués, pourtant lauréats des appels d'offre. Certains opérateurs ne sont pas dupes de la faiblesse de leur projet et défendent quant à eux son caractère innovant en déplaçant la nature de l'innovation considérée : c'est n'est pas tant le protocole de travail social qui serait inventif, mais le nouveau périmètre des personnes concernées par le dispositif :

« *On est innovant dans la mesure où l'on cible des personnes qui ne sont pas bénéficiaires de la RQTH (reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé). Le pari est de s'appuyer sur une équipe pluridisciplinaire qui va pouvoir traiter en même temps tous les champs de besoins des personnes : que ce soit l'accès aux soins, au logement, le lien social, le travail autour du pouvoir d'agir, le travail autour de l'emploi et de la mobilité. Ainsi une seule personne peut être accompagnée sur l'ensemble de ces champs, en respectant la temporalité de chaque personne. On aussi innové par la limite de durée d'accompagnement de 12 mois renouvelable une fois. On estime que l'une de nos missions est d'accompagner pour la reconnexion avec le droit commun.* » (Opérateur)

Implicitement les associations lauréates des CIS participent d'une critique du travail social tel qu'il se fait actuellement et déconsidèrent les autres associations jugées moins efficaces dans leur activité.

L'innovation n'est pourtant qu'un totem qui ouvre les financements possibles. C'est surtout cette opportunité que les promoteurs du CIS évoquent auprès des associations qui se portent candidates aux appels à projet :

« *On a pris notre bâton de pèlerin pour aller voir, avec les 3 associations ci-dessus, les ministères dont les budgets étaient impactés par le projet. Et donc, dans ces ministères qui ne connaissaient pas le CIS à l'époque, on leur présentait les contrats à impact, et les projets respectifs en leur disant que ce serait des projets jugés innovants qui pourraient être financés sous la forme des CIS. (…) On a commencé à discuter avec les associations pour leur présenter le sujet des CIS et voir si ça les intéressait et si certains de leurs projets avaient le caractère innovant attendu par les pouvoirs publics. Et on a fait des réunions de sensibilisation avec le mouvement associatif pour voir quelle était leur sensibilité par rapport à ça. On a commencé à réfléchir sur la manière d'adapter les CIS au contexte national, car c'est un sujet anglo-saxon au départ*. » (Conseil)

Et comme, selon l'Etat, l'innovation sociale ne peut provenir que des expériences de terrains accumulées par les travailleurs sociaux, il importe alors de donner la possibilité à ces associations d'intervenir dans leurs propres projets et de négocier leur financement avec les investisseurs :

« *Il n'y aura donc pas de titrisation du marché du social pour le moment en France. Pour l'Etat, il faut maintenir l'idée de partenariat et d'innovation sociale. Et en pratique, ça s'est traduit par un mode de négociation de chaque projet sur un mode très participatif avec l'ensemble des parties prenantes qui se mettent autour de la table et qui négocient les projets pendant de longs mois, voire de longues années.* » (Chercheur)

Finalement, le couple « innovation » et « financement privé » apparaît comme une évidence dans l'imaginaire moderne : le rôle de l'Etat se limitant alors à faire se rencontrer les deux partenaires pour faire émerger l'intérêt commun :

« *C'est le grand discours de l'innovation. C'est l'idée que les grands défis ne peuvent pas être réglés sans de l'innovation d'une part et sans du financement privé d'autre part. Ça c'est le grand discours international qui s'étend à l'usage des contrats à impact. (…) Techniquement, le SIB n'est pas mis en œuvre de la même manière dans les différents pays. Il y a toujours cependant la même idée que ce serait l'innovation sociale qui permettrait de faire mieux en termes sociaux*. » (Chercheur)

L'innovation sociale est donc une notion qui s'ajuste avec celle d'investissement privé. Car seul le secteur financier serait à même de discipliner le secteur social et lui éviter de dépenser des budgets conséquents sans « retour sur investissement ». L'investissement dans l'innovation sociale devient le modèle d'un changement de paradigme où l'Etat n'a plus qu'un rôle de surveillance pour assurer le fonctionnement d'un nouveau marché à travers lequel l'incitation à être plus efficient dans un nouveau secteur social « innovant » trouvera automatiquement son répondant dans l'investisseur privé pour enclencher le (soi-disant) cercle vertueux d'un progrès où la dépense sociale serait enfin maîtrisée et où l'activité du travail social serait — enfin — contrôlée par des résultats tangibles.

Les promoteurs du néolibéralisme dans le secteur social rêvent d'un monde où le marché viendrait réguler de lui-même ce que l'Etat aurait trop accaparé et peut-être mal géré : la redistribution des impôts dans des dépenses sociales et environnementales.

Le changement de paradigme des politiques publiques

Depuis plus de trente ans désormais, les politiques sociales des différents gouvernements sont jugées laxistes par les promoteurs du néolibéralisme économique. De nouvelles règles de gestion des finances publiques sont apparues avec la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) puis la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques). Au début des années 2000, le NPM (New Public Management) s'est introduit dans tous les corps de l'Etat en diffusant la culture du « résultat » où chaque euros dépensé doit être justifié[140]. Ce qui annoncerait alors la fin du financement par subvention de tous les secteurs du social et de l'environnemental :

« *La vraie question, que j'ai posée à Bernard Cazeneuve, quand il nous avait auditionné sur son rapport, la question ce n'est pas de savoir si on veut démultiplier les contrats à impact, la question c'est : « Est ce qu'on veut aujourd'hui transformer notre budget de subvention Ademe-État ? », parce qu'on ne va pas créer des budgets spéciaux pour les contrats à impact, car il ne faut pas oublier que c'est de l'argent public, les investisseurs font le préfinancement, mais à la fin, c'est de l'argent public, donc la question est de savoir si l'on veut transformer nos subventions classiques en contrat à impact et jusqu'où ?* » (Structurateur)

Les injonctions à la performance et à l'efficacité dans les politiques publiques ne sont pas nouvelles. En effet, depuis le milieu des années 1990 les principes de l'État néolibéral se sont immiscés dans les politiques publiques et les administrations Françaises. Tous les ministères ont participé à ce changement de paradigme incarné par la « culture du résultat », questionnant ainsi le financement par subvention.
Ceci s'est accompagné d'un développement de nouvelles formes d'évaluation par le recours à des outils de gestion et des indicateurs de performance. La LOLF puis, la RGPP, ont parachevé le développement de ce processus et lui ont donné un nouvel élan. Beaucoup de recherches ont montré les effets de ces politiques publiques sur différents secteurs : l'hôpital, avec le dispositif de T2A (Tarif à l'Activité), l'école avec ses réformes pédagogiques participatives, la police avec ses indicateurs de résultats hétéroclites, la justice avec ses regroupements de tribunaux et ses rationalisations budgétaires répétées, etc. Le travail de tous ces fonctionnaires s'en est trouvé durement affecté.

Parmi les personnels de l'Etat que nous avons interrogés, certains se montrent très dubitatifs et considèrent le dispositif des CIS comme une forme d'externalisation des missions de l'Etat auprès du secteur privé :

« *En fait c'est exactement ce qui se passe dans l'administration, c'est la privatisation par l'externalisation, par l'appel à des cabinets conseil privés en stratégie qui prennent des fortunes pour produire deux slides. Je ne sais pas si c'est dû à un manque de confiance à l'égard de nos fonctionnaires… je n'ai pas assez de recul dans l'administration. Il y a des personnes très compétentes au sein de l'État pour faire ces missions de conseil.* » (Administration publique)

D'autres enquêtés indiquent au contraire que l'Etat ne se désengage pas, mais agit d'une autre manière, plus productive pour l'argent public :

[140] On pourra se reporter à É. Roussel, *Service public et Etat-plateforme, op. cit.,* en particulier aux pages 11-42.

« *A l'époque il y avait un collectif des associations citoyennes et ils disaient, en gros, qu'il y avait danger à la financiarisation de l'action publique et du social, avec le désengagement du secteur public aussi. Sachant que c'est un argument que moi je ne trouve pas juste parce qu'aujourd'hui, le secteur public contractualise avec des associations de toute façon pour faire un projet. Là, dans le cadre des CIS, le secteur public est très investi sur la définition des projets, des indicateurs, des objectifs de résultats. Il y a donc très peu de désengagement du secteur public.* » (Conseil)

La confiance de l'Etat dans les financeurs privés reste limitée et toute une partie de son action consiste donc à surveiller le bon déroulement du contrat. En effet, les structures prestataires de services seront rémunérées si et seulement si elles sont en mesure de démontrer l'efficacité de leurs actions. Le mécanisme du paiement au résultat est censé transférer le risque d'échec du budget de l'État vers ses prestataires. Ces derniers ne sont remboursés que s'ils ont contribué au financement d'un projet qui a fait ses preuves. Le rôle de l'Etat consiste donc à surveiller les résultats ou à déléguer à des évaluateurs privés le soin de le faire :

« *Cette approche de type partenariale en France a été mise en œuvre y compris sur les derniers contrats. Du fait de ce positionnement les véhicules gestionnaires et légaux sont assez originaux. Et si on veut aller dans une conclusion plus terminale, il n'est pas du coup question d'un désengagement de l'Etat au total. La réflexivité qui a eu lieu en France avait aussi pour but d'éviter ce désengagement de l'Etat dans le social. L'Etat est impliqué pleinement pour que ce soit lui qui décide ou non de la pertinence de lancer ou non un CIS sur tel ou tel sujet. La réflexivité des acteurs était bien présente pour guider cela. Je pense que dans la manière dont cela a été mis en œuvre, je peux dire que l'Etat ne s'est jamais autant impliqué dans la définition d'un programme public, ils y passent des heures et des heures, et les indicateurs finissent par être très bien réfléchis surtout sur les derniers contrats avec la DG Trésor et la DGEFP. Donc, au contraire, je pense que l'Etat est très loin de se désengager de ces projets-là*. » (Chercheur)

Avec les CIS il s'agit désormais d'appliquer la technique de rationalisation / évaluation dans des secteurs comme le travail social, secteurs qui jusque-là avaient été épargnés par les politiques néolibérales. Dans les entretiens, les acteurs décrivent à leur niveau comment un tel dispositif de rationalisation des coûts s'applique. Beaucoup s'y engagent sans y voir malice puisque l'objectif de cette politique publique vise à la réduction des dépenses publiques via, notamment, la réforme des politiques sociales jugées « trop couteuses ». Les CIS incarnent donc un projet politique qui possède de nombreux points communs avec le *New Public Management (NPM)*, à savoir, la recherche de l'efficacité et de la performance, en déplaçant le rôle de l'Etat. S'y ajoute un échelon supplémentaire qui permet d'accorder faveur à cette nouveauté : la participation des acteurs de terrain eux-mêmes à leur enrôlement dans cette « innovation sociale ». Ce sont eux qui vont accompagner l'action réformatrice de l'Etat. Celui-ci étant implicitement considéré comme « lourd » et « bureaucratisé », peu « innovant » et incapable de se réformer par lui-même.

Beaucoup d'acteurs que nous avons interviewés vont donc s'engager dans cette réforme de l'Etat. Ils sont souvent jeunes. Les principes d'efficience, de culture du résultat, de rationalisation des services sont autant de paradigmes qu'ils ont pris l'habitude de reconnaître et de vivre déjà dans leur quotidien. Pour beaucoup d'entre eux, le secteur privé incarne cette culture de l'efficience qu'il s'agit d'appliquer désormais partout afin de ne pas gaspiller l'argent public dans des activités sociales dont il s'avère difficile jusqu'alors de mesurer les effets. Ils veulent tout naturellement apporter de la performance à leur activité et que celle-ci soit reconnue comme socialement utile et économiquement rentable par les investisseurs privés.

Même si nombre d'entre eux ne sont pas dupes des solutions proposées par les CIS, ils disent *« ne pas cracher dans la soupe »* et accepter un jeu nouveau où la seule efficience comptable serait alors le juge de paix.

« *En France on est encore tout petits par rapport à ce qui se passe ailleurs. C'est comme ça. Et dans les fonds à impact il y a beaucoup, beaucoup d'argent. Il y a plus de problèmes de projets que de problèmes de fonds. Il y a des fonds très, très importants, les fonds 90-10. Vous savez que les banques désormais ont l'obligation de placer 10 % de l'argent que les citoyens mettent de côté, de les placer sur des projets à impact, c'est une obligation dans toute l'Europe, et là, ça se compte en milliards, et après il y a plein d'investisseurs privés qui se présentent pour financer des contrats à impact. Donc, pourquoi pas ? Et, encore une fois, nous, on fonctionne sur ces fonds-là, donc je ne vais pas cracher dans la soupe. L'argent est là, on va le chercher*. » (Opérateur)

La rationalité économique à l'œuvre dans les actions menées par les entrepreneurs sociaux est sensée attester de leur pertinence.

« *Il faut toujours se rappeler que l'État n'investit que s'il y a en face une économie réelle. Dans notre cas, c'est assez facile de démontrer l'utilité d'une action alors que pour d'autres, sur le « sans-abrisme », par exemple, combien cela coûte à la société, c'est plus subjectif, c'est plus difficile à démontrer. Donc l'État n'est pas complètement idiot. Il sait qu'il y a un retour sur investissement, et que cet investissement il va durer. Et c'est exponentiel, plus on va développer, plus il y aura d'impact. Donc dans notre domaine, l'État a tout intérêt à investir pour que l'on se développe. Si l'État rembourse du matériel d'occasion plutôt que du matériel neuf il fera encore plus d'économie. Et le contrat à impact est vraiment dans cette optique-là : il faut démontrer que votre système va amener des économies, et sinon, l'État ne met pas d'argent.* » (Opérateur)

Toutefois, rien n'est politiquement acquis : suite à l'expérience de ces 6 dernières années, il semble que la tentative d'utiliser les CIS pour apporter une forme de rationalité supérieure aux activités du domaine social et environnemental puisse coûter du temps et de l'argent. A ce titre, l'Etat, en tant que bon gestionnaire pourrait écourter l'expérience et reprendre ses prérogatives initiales :

« *Après, la réflexion qui pourrait se mener serait de se demander s'il est toujours utile que l'Etat paye au résultat ou est-ce que l'Etat ne pourrait tout simplement pas payer pour réaliser des projets innovants, et financer la mesure des résultats qui va avec. Et à la DG Trésor, ils envisageaient même la possibilité que je viens d'indiquer. Il n'est pas improbable que ça prenne cette voie-là. La question de la pertinence des montages des contrats à impact n'est pas du tout établie pour les représentants de l'Etat. L'idée du paiement au résultat est peut-être d'ailleurs l'idée générale qui va ressortir de tout ça, au final, je ne sais pas. On pourra peut-être se passer des investisseurs. L'Etat, comme il l'a déjà fait dans d'autres filières (nucléaire par exemple) a toujours été capable d'investir dans des pratiques innovantes. Et on a aussi observé que les investisseurs étaient un peu plus difficiles à engager dans la deuxième vague, parce que c'est trop chronophage et les CIS sont des outils trop originaux qui nécessitent beaucoup de temps et de précautions avant d'être mis en œuvre.* » (Opérateur)

L'objectif affiché de la réforme des services publics est de passer d'un modèle où l'Etat est lui-même le principal, voire l'unique fournisseur du service public, à un système où l'Etat délègue la tâche de fournir le service à toute une série d'acteurs de statut divers.

Le rôle de l'Etat se limite alors à la tâche de sélection et de régulation des prestataires de service public sélectionnés. Afin de susciter l'innovation et d'accroître la qualité et la diversité des services fournis, l'Etat se charge aussi de garantir un accès juste aux marchés publics.

Derrière ces changements, se profile donc un bouleversement radical du rôle de l'Etat. Celui-ci va davantage devenir un auxiliaire dans le nouveau lien privilégié entre acteurs sociaux et marchés privés. Généralisant les partenariats public/privé, cette philosophie politique propose alors à l'État de déléguer un certain nombre de ses prérogatives à des structures associatives « proches des besoins de la population ». Et bien évidemment, néolibéralisme oblige, ces structures seront mises en concurrence afin d'être toujours plus « efficientes ».

« *En Angleterre, les financeurs travaillent au coude à coude avec les associations pour améliorer leur gestion interne, jusqu'à leur gestion des projets sur le terrain. Ça c'était impensable en France. En France on est donc passé par un appel à projet en se disant que l'innovation doit venir d'en bas. Et on ne peut pas marchandiser le social sous la forme d'un appel d'offre qui donnerait 500 euros pour chaque personne insérée dans l'emploi par exemple. Cela n'était pas pensable de marchandiser comme cela l'activité des associations. Donc, l'Etat est passé par un appel à projet. C'est le premier ajustement par rapport au modèle anglo-saxon. Et pour faire cela il a fallu dire et répéter que les associations n'étaient pas en concurrence. Mais de fait, les associations sont bien mises en concurrence par les appels d'offre car il n'y a pas un financement infini. Donc, il y a bel et bien de la concurrence entre associations sur les appels à projets en fonction de leur innovation puisque le financement total est limité.* » (Chercheur)

Le rôle de l'État revient alors à s'assurer que les besoins de financement du champ social et sanitaire correspondent aux besoins d'investissement des institutions financières. C'est tout l'enjeu des nouvelles mesures d'impact social qui cherchent à évaluer les politiques sociales et les « entrepreneurs sociaux » à l'aune des mesures de la finance. Il s'agit là encore de valoriser l'investissement privé dans les politiques sociales et de couvrir le risque encouru par ces derniers.

Cependant, les acteurs de terrain ont conscience que les CIS ne fonctionnent pas aussi bien qu'ils le devraient. Certains tentent alors de « sauver les meubles » en plaçant les projets dans un cadre expérimental visant des publics particuliers situés hors du droit commun :

« *Cela concerne des personnes qui ne rentrent pas dans des cadres qui sont dédiées aux personnes reconnues comme handicapées psychiques ou diagnostiquées comme ayant des maladies ou des troubles psy. Il y a un double no man's land en matière de droits communs à la fois sur les territoires ruraux et sur cette population. Le droit commun n'est pas outillé pour les accompagner.* » (Opérateur)

D'autres acteurs reconnaissent implicitement que les CIS ne peuvent remplacer les anciens modes de financement de manière massive. Les nouveaux dispositifs sont alors considérés comme des outils auxiliaires de la politique publique, en attendant de trouver mieux :

« *En fait les CIS n'ont pas vocation à financer tous les types de projets. Ils ont vocation à financer un certain nombre de projets pour lesquels on veut démontrer qu'il y a un vrai impact social et économique pour la société. Ça ne veut pas dire qu'il faut arrêter les projets qui n'ont qu'un impact social et aucun impact économique pour la société. Les CIS ne sont qu'un outil parmi d'autre pour déployer l'action publique de manière efficace.* » (Structurateur)

Enfin, pour d'autres acteurs de terrain, les expériences permettent d'évoquer avec franchise la solution de l'équation qui semble la plus simple et la plus rationnelle :

« *Maintenant, je me dis que si nous avions eu une délégation de service public, cela aurait été beaucoup plus simple. C'est-à-dire que si l'État nous avait donné 5 millions d'euros en subventions, en vérifiant tous les ans qu'on fait bien les choses, peut-être que cela serait plus simple. Je ne veux pas cracher dans la soupe, mais si on parle de philosophie du contrat à impact, ça peut poser des questions, et certains détracteurs disent ça : pourquoi on fait financer des expérimentations sociales de santé par des investisseurs privés, pourquoi l'État ne prend pas cela en charge de lui-même ? Alors qu'au bout du bout, ça va peut-être même lui coûter plus cher que s'il avait investi directement. C'est une question.* » (Opérateur)

Clef de voûte des CIS : les coûts évités sont-ils calculables ?

Jusqu'à présent nous avons considéré implicitement que l'Etat pouvait réaliser des économies budgétaires avec l'innovation sociale portée par les CIS. La question qui se pose est : comment ? Comment en effet dégager des économies tout en distribuant l'argent public aux associations via les financeurs privés ?

Notons que si la recherche de performance sociale et économique est construite comme fondement de l'entrepreneuriat social, l'investissement à impact social doit alors produire un « rendement » supérieur à celui produit habituellement par les associations du quotidien. Le CIS doit donc cibler de manière intentionnelle des organisations qui dégagent un résultat social (l'impact social) en même temps que financier. Les investissements dans les expérimentations sociales doivent donc combiner rentabilité financière pour les investisseurs privés et « rentabilité sociale » pour les services de l'Etat. Qu'est-ce alors que cette rentabilité sociale ? Comment la mesure-t-on ?

Toute la littérature consacrée aux CIS indique comme une évidence le calcul des économies générées par l'innovation sociale des projets en les qualifiant de « coûts sociaux évités » sans véritablement se pencher sérieusement sur les possibilités de les calculer et ni sur les modalités de l'administration de la preuve.

Certes dans la théorie des promoteurs, les CIS doivent répondre à une logique de « coûts évités » pour la société. Ils doivent donc s'inscrire dans une logique de prévention (prévention de la récidive pour les personnes sorties de prison, du décrochage scolaire, du placement des enfants, etc.) générant une économie à long terme pour la société (le coût d'une personne détenue, d'une personne en échec scolaire qui ne trouvera pas d'emploi, d'un enfant en foyer ou famille d'accueil).

Le critère des coûts évités aboutit donc à une économie à long terme pour les finances publiques si et seulement si les dépenses générées par le remboursement des intérêts auprès des investisseurs privés sont largement compensées par le coût social global, et donc économique, qu'aurait provoqué l'absence de l'intervention sociale innovante.

La justification majeure du modèle des CIS réside dans le principe des coûts évités générés par le « succès » du projet social innovant. Les économies générées par le programme (moins de dépenses publiques) permettent de rembourser les investisseurs en leur assurant une rémunération (les intérêts) et de couvrir les frais de gestion du CIS (rédaction du contrat, recherche des investisseurs, évaluation, coordination de l'ensemble des parties prenantes, etc.).

Parmi tous nos interlocuteurs, un seul semble avoir entamé un protocole d'évaluation des coûts de manière scientifique : il s'agit de Médecins du Monde et du laboratoire de recherche en économétrie de l'APHP de Marseille. C'est d'ailleurs parce qu'ils détenaient déjà un capital d'expertise dans ce domaine du calcul des coûts avec un principe comparatif relativement robuste sur le plan scientifique que leur projet a été accepté par trois ministères (Santé, Travail, Justice) :

« *Pour mesurer les bénéfices pour la société, on voit que ça peut être évalué par des bénéfices avec des indicateurs de la survie et de la qualité de vie. Par exemple avec de la réinsertion professionnelle, et toutes les conséquences qui en découlent pour la société. Et si on baisse la récidive, on baisse le recours à un système judiciaire et pénal coûteux, c'est réduire de la consommation (justice) qui a un coût pour la collectivité. On sait que la collectivité porte le coût de la criminalité. Et donc, si on baisse de la récidive par notre programme, cela aura un impact sur le coût de la criminalité au sein de cette population. Et on sait que si on donne un accès à un logement, je vais avoir des personnes qui vont moins aller dans d'autres structures comme les CHRS ou les unités de soins ou d'hébergement d'urgence. Ce sont donc autant de places qui se libèrent pour une autre population alors que les structures d'hébergement sont pleines et que ça oblige beaucoup de personnes dans le besoin à rester dans la rue en attendant. Donc, en fait, tous ces systèmes qui font qu'on réduit les coûts pour la société, ce sont des coûts évités en quelque sorte.* » (Opérateur/Evaluateur)

Il est donc essentiel que l'existence de ces coûts évités pour la collectivité publique soit démontrée de façon précise à travers un chiffrage rigoureux et que ce calcul soit directement relié aux montants des flux financiers prévus par les CIS. Or, dans la plupart de nos entretiens comme dans les documents que nous avons analysés, la preuve rigoureuse de ces coûts évités fait défaut. Les services de l'Etat ne le cachent même pas :

« *Le tiers certificateur ou évaluateur, celui qui est privé, fournit une analyse en amont sur les coûts que cela va permettre d'éviter, mais en fait nous, on s'interroge beaucoup sur la robustesse de telles évaluations, parce que c'est très compliqué de… En fait c'est au croisement de politiques publiques et il faudrait une comptabilité ultra intelligente pour permettre de mesurer ce genre de coût évité. Donc, on ne peut pas contractualiser sur cette base, ce serait trop biaisé.* » (Administration publique)

La question technique de l'utilisation des bases de données de ministères pose aussi un problème :

« Il y a des critiques à faire sur les calculs d'impact, car ce n'est pas un développement parfait. Moi, j'aimerais bien que les indicateurs de paiement soient basés sur des indicateurs contre-factuels, ce qu'on n'est pas encore capable de faire aujourd'hui car c'est difficile de travailler avec les bases de données des ministères. Donc, il y a un certain nombre de choses où l'on n'a pas encore débloqué les difficultés, mais j'espère que ça va venir. (…) Et puis en terme d'expérience, il y a l'accès aux bases de données du ministère, c'est hyper complexe. Et comment se caler sur des études déjà existantes, car on ne va pas demander à des statisticiens du ministère de faire une étude spécialement pour vous, pour votre contrat à impact à vous. Il faut donc se caler dans des études qui existent déjà. Et à ma connaissance, les ministères n'ont jamais d'études spéciales pour correspondre aux contrats avec des contre-factuels spécifiques. Et là, il n'y en a pas à ma connaissance. Et il y a en plein des problèmes, mais c'est comme dans toute innovation. On se heurte à plein de problèmes et c'est normal. » (Conseil)

Dans le domaine de l'économie circulaire les coûts évités seraient possiblement susceptibles d'être calculés, mais pour toute une série de raisons contingentes, ils ne le sont pas réellement :

« Le calcul du coût évité pour l'environnement, il n'est pas évident, par ce qu'il n'y a pas un prix à la nature. Quand il y a un coût évité parce qu'on évite la récidive en prison, on sait combien coûte une place de prison, ou la délinquance, ou les dommages aux biens, ça on sait combien ça coûte. Mais pour le domaine environnemental, ce n'est pas évident. » (…) Il y a un domaine, dans le cadre de l'économie circulaire, dans lequel cela pouvait faire du sens, c'est sur la question des déchets, la prévention des déchets, vous pouvez mesurer l'économie faite sur les coûts de ramassage étant donné que les coûts de ramassage sont supportés par les collectivités locales, et donc par les contribuables. Mais aujourd'hui, les collectivités ne sont pas parties prenantes dans ces contrats à impact. Ce sont elles qui sont censées bénéficier de la prévention des déchets, mais ce n'est pas elles qui payent à la fin. (…) Concernant les coûts évités, je n'ai pas structuré de CIS à impact environnemental, j'ai donc peu de réponses à ces questions. J'imagine que c'est compliqué de mesurer les coûts en fonction de l'empreinte carbone. Mais je ne connais pas ce sujet environnemental. Il est en tout cas difficilement possible de quantifier le coût de la tonne carbone car on ne sait pas encore mesurer tous les effets désastreux du CO2 avec le réchauffement, la montée des eaux, les déplacements de population. Ça dépasse le cadre national. Je pense que c'est compliqué de parler de coûts évités en environnemental. » » (Administration publique)

Souvent pragmatiques, les personnes interrogées témoignent pour la plupart de ce flou autour des « couts évités » : leur imprécision est même ici assumée comme outil rhétorique évident visant à faire accepter le principe du dispositif CIS dans sa globalité :

« *Sur la question des coûts évités, il y a une pierre avec deux faces. D'un côté, c'est un discours qui est indispensable pour légitimer le lancement d'un CIS. Dans tous les dossiers de candidature il est demandé de faire une analyse de qualité, mais c'est de l'ordre du discours pour légitimer l'usage de cet outil, selon moi. Parce qu'on ne peut pas imaginer que l'Etat paye davantage pour rémunérer des investisseurs sans logique économique derrière. C'est un peu l'aspect sous-jacent qu'implique le CIS. C'est parce que l'Etat est censé faire des économies sur son budget en allant faire de la prévention et dans l'innovation en évitant d'accompagner par exemple des personnes marginalisées sur le très long terme, que l'État va alors pouvoir espérer faire des économies budgétaires, et cela dans une contrainte de restrictions budgétaires. C'est bien les coûts évités qui font que l'Etat pourrait payer davantage au terme d'un CIS. C'est un discours obligatoire qu'on voit partout.* » (Chercheur)

Nous nous permettons de citer abondamment la scientifique de l'Ecole des Mines dont la liberté de ton est directement corrélée à l'indépendance statutaire et intellectuelle qu'elle a acquise dans le dispositif des CIS :

« *Et nous même, pour aider les associations à structurer leurs contrats, c'est quelque chose que l'on mettait en avant en disant que c'était nécessaire pour convaincre les pouvoirs publics. Mais d'un autre côté, ces coûts évités correspondent à des estimations a priori, sauf pour le CIS Médecins du Monde qui est le seul CIS où il y a une vraie réflexion économique et sanitaire avec une recherche de haut niveau dont les résultats devraient être publiés et fiables, car les résultats seront relativement fiables dans la mesure où c'est un laboratoire de recherche très pointu qui est chargé de l'évaluation. Mais c'est bien le seul CIS avec un tel niveau de fiabilité concernant les coûts évités. Et pour tous les autres contrats, ce sont des estimations qui sont faites a priori, à partir de données diverses. Et on voit dans les calculs des références à une étude untel, d'une analyse de MacKinsey de 2012, enfin, voilà quoi… Il faut savoir que les*

données relatives à la mesure des coûts du social sont très difficiles à trouver et à mobiliser. (…) Mais les pouvoirs publics eux-mêmes s'intéressent peu finalement à cette question au moment où ils s'engagent dans le contrat à impact, parce qu'ils sont conscients que ce sont des estimations, parce qu'il n'y a pas d'outils budgétaires qui permette de constater les économies budgétaires annoncées. Et parce qu'on n'est pas dans cette logique d'économie des coûts dans les logiques budgétaires. L'Etat n'est pas censé faire des économies, il est censé exécuter son budget. Sinon l'année suivante, le budget risque d'être sucré, enlevé. Donc cette logique d'économie par les coûts évités n'est pas du tout inscrite dans les outils budgétaires. La logique du contrat à impact vient en conflit avec les règles et les outils budgétaires en place. Et ça amène à faire toute une série de contournements pour essayer de se dire que l'Etat va bien faire les économies annoncées dans le contrat à impact pour réemployer cet argent suite au contrat à impact et le réinvestir dans d'autres projets. » (Chercheur)

Parmi les membres des cabinets conseils et des investisseurs privés, la question des coûts évités semble même secondaire. Ce qui compte, c'est de limiter les risques financiers pour les investisseurs privés. Ils s'en remettent à l'Etat pour calculer les coûts évités. Dans ce dernier extrait, il apparaît de toute évidence que la question de l'économie budgétaire dans l'action publique ne représente pas une préoccupation majeure pour eux. D'ailleurs, les spécialistes des cabinets conseils ont depuis longtemps compris que la notion de coûts évités n'appartenait pas au registre habituel des administrations publiques françaises, contrairement à leurs homologues anglo-saxons :

« *Donc, il y a tout un chemin à construire, et la puissance publique se rend compte elle-même qu'on n'atteint pas mécaniquement les fameux coûts évités de façon si simple. D'autant plus que nous, ce que l'on a compris depuis 10 ans, c'est que l'État français n'a pas du tout la même approche en termes de coûts évités, ça ne les intéresse pas du tout comme cela peut intéresser les Anglais. Les Français sont sur une approche : « On est l'État-providence, donc le job, on le fait, un point c'est tout », et les lignes budgétaires, dans 2-3 ans, on ne sait même pas qui sera à la présidence, donc les lignes budgétaires on s'en soucie assez peu. Donc, on n'a pas du tout la même matrice que les Anglais. Eux ils peuvent vous dire avec précision combien coûte un SDF qui vit dans le métro. En France on n'a pas ça. Mais on voit bien que l'outil insuffle un peu de cette approche. Néanmoins les Français continuent à dire : « Bon, on peut quand même faire un contrat à impact, même si finalement le retour sur investissement n'est pas si foufou que cela » ». (Financeur)*

Seuls les interlocuteurs dont l'activité rémunérée est le conseil et dont le métier est la production d'indicateurs se montrent quant à eux optimistes sur les chances de collecter les données susceptibles de calculer les coûts évités. Sans aucunement minimiser leurs grandes compétences en la matière, il semble là, comme partout ailleurs, que leurs intérêts personnels et leurs carrières d'experts leur imposent d'afficher une sorte de déni.

« L'idée des coûts évités ne produit pas de scepticisme en soi, puisque les coûts évités, c'est un peu la base des contrats à impact social. Si vous n'estimez pas les coûts évités, et qu'il n 'y a pas un intérêt financier pour l'Etat à sortir gagnant, vous ne pouvez pas faire alors de contrat à impact social. Donc, effectivement, c'est difficile à calculer et il y a plusieurs manières d'évaluer les coûts évités. Et les associations qui répondent aux appels à projet, il y a parfois trois manières différentes de répondre sur les coûts évités. Après, il n'y a pas tout à fait de consensus. Mais c'est faisable bien entendu. » (Conseil)

En résumé, la question des coûts évités reste problématique. Importée du monde anglo-saxon où les méthodes administratives s'appuient sur des bases de données ministérielles établies depuis des décennies sur le calcul des coûts singuliers de chaque individu selon ses

caractéristiques sociales, la démarche des CIS en France se heurte à l'obstacle majeur de la culture administrative française dont les principes de calcul sont très éloignés des méthodes anglo-saxonnes[141]. Le problème peut ainsi se résumer de manière technique : sans bases de données construites pour établir des calculs comparatifs de coûts individuels, la fonction publique n'est pas en mesure de produire des données comparées pour étayer la preuve de l'efficacité des CIS, quelle que soit la population concernée par l'action publique. *La culture administrative française est finalement un des obstacles majeurs à l'évaluation des coûts évités.*

D'ailleurs, comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, la faible valeur scientifique accordée aux calculs des coûts évités se révèle dans toute sa lumière lorsqu'il s'agit de généraliser sur tout le territoire les contrats ayant a priori rempli tous les indicateurs avec succès.

II.3 Pertinence et fins supposées des CIS

Généralisation et réplicabilité des contrats ?

Les services ministériels déclarent ouvertement que la généralisation des expérimentations rendues possibles par les CIS est « mal anticipée ». Et d'ailleurs, même les conseillers externes avouent que la réplicabilité des contrats n'est pas actuellement en voie d'avancement :

« *C'est toujours la question de l'attribution de l'effet qui est importante. Si on n'est pas capable de l'affirmer, on ne peut pas généraliser, on ne peut pas dupliquer l'expérience. Il faudrait aussi travailler sur l'attractivité de secteurs d'action pour qu'ils soient rendus visibles pour les investisseurs privés, qui pourraient par la suite financer les opérateurs, peut-être par philanthropie. L'après contrat à impact est mal anticipé*. » (Administration publique)

« *Aujourd'hui, en 2023, il n'y a pas encore de travaux de généralisation à ma connaissance. Mais c'est bien le but ultime des contrats à impact, c'est de modifier les politiques publiques, c'est de faire en sorte qu'on dispose de choses plus innovantes, plus "impactantes" et plus adaptées aux publics. On veut des politiques publiques qui marchent. Pour l'instant, il n'y a pas dans les contrats de clauses sur la pérennisation du projet, malheureusement.* » (Conseil)

« *La reproductibilité, ça dépend des financeurs publics. Mais au moment où on signe le contrat, il n'y a aucun engagement possible pour la suite. Les gouvernements changent, les politiques publiques changent, donc, il n'y a aucune manière de garantir que ça va se poursuivre à la fin du contrat même si le contrat semble pertinent. Mais certains financeurs publics sont vigilants et disent que suite à l'expérience test, il serait possible d'intégrer dans le droit commun le protocole ayant fait ses preuves. Mais pour le moment tout semble en "stand by". »* (Chercheur)

Il semble curieux que des contrats « innovants », ayant pourtant aboutis à des versements d'intérêts auprès des financeurs privés, et donc considérés comme ayant fait la « preuve » de leur « réussite », n'aient pas donné lieu à des travaux visant à leur dissémination sur tout le territoire français…

[141] Sans entrer dans les détails, les statistiques anglo-saxonnes sont davantage orientées vers les méthodes de régression logistique qui peuvent imputer facilement un coût financier directement à des individus selon leurs caractéristiques. En France, l'administration collecte les données statistiques pour mesurer une situation d'un groupe donné (chômeurs, jeunes précaires, etc.) et la traduire en variable budgétaire.

Les opérateurs eux-mêmes se montrent dubitatifs sur les capacités des services publiques à exploiter les innovations sociales qui auraient pourtant rempli toutes les conditions de la réussite « objective » :

« C'est une question qui va nous tarauder tout du long du projet car ce qui ne nous semble pas clair de la part des politiques publiques et du pouvoir public, c'est leur engagement à soutenir l'action au-delà de sa phase d'expérimentation. On nous vend le CIS comme un produit qui fait porter le risque de l'expérimentation sur des investisseurs privés, et si ça ne marche pas, tant pis pour eux. Et si ça marche, l'Etat rembourse, mais aussi verse des intérêts et s'engage à poursuivre ce qui est développé par l'association puisque c'est sensé être innovant et cela aura démontré son utilité sociale. Je trouve que l'Etat est assez flou sur sa capacité d'engagement. » (Opérateur)

Le défaut d'engagement de l'Etat pour activer le développement des expérimentations « réussies » sur la France entière joue finalement en défaveur de la crédibilité générale des CIS. Ce qui n'est pas sans conséquence pour les experts en conseil et financement qui risquent alors de perdre tous les efforts investis. Chacun continue donc de faire semblant de croire que tout est encore possible, et qu'il suffit d'un peu de bonne volonté politique pour y arriver :

« *C'est vrai qu'il n'y a pas de généralisation, c'est un peu au cas par cas. Mais on est très vigilantes sur la manière dont les contrats sont en train d'être montés sur cette deuxième vague, pour avoir les bonnes parties prenantes autour de la table dans le comité de pilotage. Et ce n'est pas parce que Bercy ou le ministère du travail sont les financeurs, ou l'Ademe… La question c'est : comment le projet, une fois terminé, s'il marche, va pouvoir aider à la pérennisation du modèle ?* » (Financeur)

Si l'on se penche en détail sur les raisons de cet attentisme en matière de reproductibilité des projets validés, il apparaît que les institutions qui bénéficient de l'éventuel effet d'impact ne sont pas celles qui ont payé le coût de développement des CIS. Du fait de la segmentation des institutions, la question de l'intérêt général que le service public a pour mission de préserver ne semble pas perçue comme équitablement répartie entre elles :

« *Dans le social, il y a des territoires labellisés, des territoires d'expérimentation labellisés. Mais c'est le même problème. Il y a un impact social qui était mesuré à hauteur de 36 000 € d'économies, par exemple, sur les allocations qu'on active, la meilleure réussite scolaire des enfants, moins de dépenses de santé, etc. Ça a été évalué à 36 000 € et ça coûte 18 000 € par poste. Mais entre ceux qui payent les 18 000 €, c'est-à-dire l'État, les départements, et ceux qui évitent ces surcoûts, que ce soit pour l'éducation nationale ou les systèmes de santé, la CAF ou Pôle emploi, et bien ce ne sont pas les mêmes qui payent et qui reçoivent. Et donc, il y a un décalage entre les bénéficiaires des coûts évités et ceux qui payent pour éviter ces coûts. À l'Ademe nous, on est une agence de l'État, et on pense que ce sont les collectivités qui ont ces coûts évités. Mais c'est normal, car c'est notre vocation de servir l'intérêt général. Nous, on voulait bien faire la démonstration que les contrats à impact fonctionnaient. Jusqu'à présent ça fonctionne relativement bien, mais à terme, c'était pour que les collectivités locales aient un intérêt à lancer ce type de contrat à impact pour faire de la prévention et avoir des coûts évités, qu'elles se saisissent de l'outil. Mais force est de constater que, pour l'instant, ça ne prend pas des masses.* » (Administration publique)

Les ministères confirment l'attentisme, et à mots couverts soulignent le manque de moyens dont ils disposent pour gérer la suite des CIS :

« *Pour l'instant on est vraiment dans une logique de coup par coup. Et on est toujours dans l'attente d'arbitrage pour une éventuelle troisième vague, et c'est au niveau du cabinet de la première ministre que ça se joue. Mais nous, on n'a pas de visibilité.* » (Administration publique)

« *En fait, même si on n'a pas de personnes dédiées en interne à l'Ademe sur les CIS, on fonctionne au coup par coup. Mais il n'y a pas de suivi au long cours de ces contrats.* » (Administration publique)

A notre connaissance, en 2023, aucun contrat n'a donné lieu à une généralisation sur l'ensemble du territoire. Seuls les résultats positifs du CIS obtenus par les Apprentis d'Auteuil auprès de l'ASE (Aide Sociale à l'Enfance) sur les départements de la Loire-Atlantique et de la Gironde ont entraînés une reconduction du programme sur ces mêmes départements… sans extension aux autres territoires de la Métropole.

Conflits d'intérêt des structurateurs et limites des évaluateurs ?

Parmi les critiques habituellement rencontrées chez les détracteurs des CIS, la notion de conflits d'intérêt entre évaluateurs, financeurs et structurateurs est souvent mentionnée. L'évaluation objective des résultats par les indicateurs se trouve suspectée d'être plus ou moins « trafiquée ». Ce type de critique est a priori plausible selon nous. Mais cette critique suspicieuse n'effleure qu'en partie le principal problème posé par l'objectivation des résultats via des indicateurs. En effet, ce qui semble inquiétant selon nous, c'est de fixer des objectifs d'impact dans le domaine de l'action sociale où mesurer la réussite par des indicateurs peut s'avérer contre-productif à long terme. Ainsi par exemple, fixer un objectif de diminution d'enfants placés dans le cadre de l'ASE s'avère risqué. En effet les travailleurs sociaux peuvent être soumis à la pression de résultats à court terme et tentés de préconiser le maintien des enfants dans leur famille, même s'ils s'y trouvent en danger. *Regarder les résultats plutôt que le sens d'une action est périlleux.* Les notions de travail social sur le long terme et le court terme ne sont absolument pas prises en compte dans les indicateurs fixés pour qui les durées mesurées se situent autour de 24 mois maximum, alors que tous les travailleurs sociaux savent que les résultats nécessitent parfois de longues années de travail. Nous reviendrons sur cette question essentielle dans le dernier chapitre.

Dans le monde réel, les difficultés rencontrées par les évaluateurs et les structurateurs concernent d'abord l'accès aux bases de données. Les ambitieux projets théoriques imaginés par les promoteurs des CIS se trouvent en fait drastiquement restreints par l'accès limité aux données qui permettraient de construire des indicateurs de performance dotés de niveaux d'efficience :

« *L'évaluateur nous accompagne, mais on constate qu'il rencontre beaucoup de limites, parce qu'il ne peut pas accéder aux données administratives, et c'est tout le paradoxe du contrat à impact. Parce qu'on veut apporter une mesure d'impact robuste et rigoureuse mais les cabinets indépendants, comme les cabinets d'évaluation d'impact, ne sont pas en mesure, d'un point de vue technique, ni juridique, d'avoir accès à ces données.* » (Administration publique)

Si les limitations techniques ne sont pas une mince affaire à résoudre, il reste encore à gérer le flou engendré par la notion de risque et de rentabilité. Et c'est sans doute dans cet espace incertain que les solutions « bricolées » trouvent leur place entre structurateurs et financeurs privés :

« La rentabilité n'est pas basée sur une quantification objective. Parce qu'il n'y a aucune manière de quantifier le risque. Il n'y a aucune méthode établie pour quantifier le risque pris par les investisseurs, et donc pour calculer leur espérance de rentabilité. Donc le CIS défie totalement les lois de la finance. Il n'y a aucune méthode de calcul qui permette de définir une rentabilité. Du point de vue des investisseurs, certains disent qu'ils prendraient un risque énorme parce que, en théorie, ils peuvent tout perdre. Mais en pratique, la négociation des indicateurs est telle que tout le monde s'attend à ce que ça marche. Et toute le monde est d'accord pour que ça marche : les associations ont envie de bien accompagner leurs bénéficiaires, l'Etat a envie d'avoir un impact positif et de mettre en avant des projets à succès, et les investisseurs ont envie que ça marche pour récupérer leur mise. Donc finalement, tout le monde est aligné sur le fait que, oui, certes il y a parfois des objectifs un peu ambitieux, mais quand même, à un niveau facilement atteignable, donc, en pratique, on bricole. » (Chercheur)

Les dangers des constructions théoriques consistent aussi à ne pas avoir envisagé en amont les considérations légales. La complexité des contrats qui peuvent atteindre plus de 200 pages est la conséquence d'une impréparation législative produite en amont. Sans ce cadre législatif stable, le bricolage juridique s'impose alors, et les garanties croisées entre les uns et les autres ne facilitent pas l'efficience dans la production des contrats ; ce que l'on peut ironiquement qualifier de paradoxal pour un dispositif visant l'efficience dans ses objectifs :

« *La convention cadre qui rassemble toutes les parties prenantes est un document qui peut faire 200, 250 pages, et pour nous, qu'il puisse faire 200 pages, cela signifie que, sur le plan juridique, l'outil est encore beaucoup trop complexe. Il faut au moins un cabinet d'avocats par structurateur de projet, plus des conseillers pour chaque financeur, et aussi du côté des payeurs finaux, et aussi du côté des investisseurs, donc c'est encore beaucoup, beaucoup trop lourd. Donc là, on est hors-sol parce qu'on ne permet à personne de réfléchir de façon efficiente. Pour l'instant, sur la transposition de l'outil dans le droit… On est que sur du droit contractuel. Parfois il y a des trucs délirants.* » (Financeur)

D'un point de vue ministériel, d'autres questions relevant de la résolution de conflits d'intérêts potentiels sont évoquées lorsque le structurateur et le financeur appartiennent à la même entité. Ici, il s'agit de la BNP dont le rôle est prépondérant dans le financement et la structuration de nombreux CIS. Sans avoir la possibilité de restituer le déroulement historique qui conduit à ce résultat, il importe de souligner que les acteurs de la finance sociale, comme le Crédit Coopératif, sont presque absents des projets de financement des CIS. Les services de l'Etat semblent relativement dépourvus lorsqu'il s'agit d'empêcher un éventuel conflit d'intérêt du fait de l'importance prise par la BNP :

« Il s'agit donc de trancher sur des questions qui posent problème en interministériel, et on se demande comment faire pour améliorer le dispositif et notamment le sujet de la place prise par la BNP dans ce dispositif, parce que simplement ça pose des questions de monopole. Il y a aussi un double rôle, de structurateur et de financeur pour l'Ademe. (…) son rôle (au structurateur) c'est d'assurer l'ingénierie légale sur les contrats à impact, parce que ce sont quand même de gros contrats. La convention cadre c'est quand même 150 pages. Il faut donc un travail

d'accompagnement de l'opérateur pour sa recherche de financeurs, pour sa levée de fonds. Il faut aussi se discipliner pour répondre aux exigences de l'évaluation. Et c'est aussi le structurateur qui fait ça. Il doit garantir l'alignement des intérêts entre les différentes parties. Mais le problème c'est que si un structurateur (comme la BNP) est aussi financeur, et qu'il n'y a pas de muraille de Chine, il y a un risque de conflit d'intérêt. » (Administration publique)

Des structurateurs indépendants témoignent également du risque potentiel de conflit d'intérêt lorsque le structurateur et le financeur appartiennent à un seul et même établissement. Certes ces structurateurs indépendants ont bien entendu un intérêt spécifique à valoriser leur propre éthique en laissant planer la suspicion à l'égard de leurs concurrents directs. Mais ils indiquent aussi que les opérateurs peuvent trouver un intérêt dans ce regroupement auprès d'un même établissement :

« Avant de continuer, je voudrais préciser qu'il y a deux types de structurateurs en France. Il y a des structurateurs indépendants qui jouent un rôle assez neutre dans la structuration du projet. Ils sont souvent en soutien du porteur de projet (c'est-à-dire habituellement l'association porteur de projet), et ça c'est notre rôle chez X. Et puis il y a des structurateurs qui sont investisseurs, c'est le cas de BNP Parisbas qui sont prépondérants sur le marché aujourd'hui, et dans ce cadre ils jouent deux rôles simultanés : ils investissent et ils structurent le projet. Donc pour la BNP, la posture n'est pas la même que pour KOIS en France. Nous chez X on veut éviter tout problème de conflit d'intérêt, et c'est dans ce cadre neutre qu'on intervient. Je suis convaincu qu'il y a bien conflit d'intérêt dans le cas de la BNP, mais la BNP vous dira le contraire évidemment. (...) Certaines associations comme les Eaux Vives sont très attachées au fait de ne pas être exposées à des acteurs financiers qui peuvent être mal vus par une certaine partie de la population, et qui donc vont nous choisir parce qu'ils s'aperçoivent que la neutralité est importante, et surtout pour eux, il s'agit de ne pas travailler avec la BNP. Et il y a d'autres porteurs de projets qui eux vont s'inquiéter de leur capacité à pouvoir lever de l'argent, et en conséquence, et par facilité, ils vont aller voir BNP et se dire ainsi qu'ils vont faire d'une pierre deux coups : j'ai en même temps le structurateur et le financeur, sans réaliser qu'il peut y avoir des conflits d'intérêts qui peuvent se poser derrière. » (Structurateur)

Le travail de structurateur est fondamental : il consiste à faire se rencontrer « trois mondes » qui n'ont pas le même vocabulaire, les mêmes intérêts, les mêmes habitus de travail. Le rôle du structurateur vise à faciliter les échanges entre ces univers distincts tout en levant les suspicions des uns envers les autres. À ce titre lorsqu'un financeur joue le rôle de structurateur, il occupe un rôle supplémentaire qui lui permet de mieux contrôler le dispositif en sa faveur :

« *Et nous, chez X, ayant historiquement travaillé avec ces trois types de personnes que sont les opérateurs, les financeurs et les représentants de l'Etat, on sait qu'il faut tenir compte des spécificités de chacun des trois univers où les habitudes de travail sont très différentes. Notre rôle d'intermédiaire est donc de mettre ces trois mondes en commun et d'organiser des roads show pour que l'opérateur vienne convaincre les investisseurs de mettre de l'argent dans ce projet. Et faire que tous arrivent à se parler et qu'on arrive à un contrat qui satisfasse tout le monde. Et c'est là que se joue la question du conflit d'intérêt. Pour être honnête, en tant que structurateur, on joue avec le modèle financier. L'Etat ne va pas dans le niveau de détail où l'on travaille, et nous on a donc ce rôle de confiance et de transparence avec toutes les parties prenantes, là où un investisseur (comme la BNP) pourrait par exemple biaiser des choses en sa faveur s'il est aussi structurateur. »* (Structurateur)

D'autres représentants de l'Etat minimisent l'influence de la BNP et considèrent plutôt cet investisseur comme un promoteur efficace susceptible d'entraîner d'autres investisseurs « moutonniers » à sa suite :

« *Mais je pensais qu'ils arriveraient avec un package, qu'ils se seraient mis d'accord, et qu'ils m'auraient dit : « Est-ce que vous prenez, ou non ? » Mais ce n'est pas du tout comme ça que cela s'est produit. Il y avait très peu d'investisseurs, un ou deux, la caisse des dépôts, et BNP qui nous ont dit : « Vous vous mettez d'accord entre vous, l'État, donc, l'Ademe, avec les porteurs de projets pour nous proposer des indicateurs, et nous on prendra 50 % du tour de table minimum ». Donc, ce sont eux qui étaient passifs. C'est classique. Les financeurs sont souvent moutonniers. Il suffit qu'il y en ait deux ou trois qui signent pour que les autres signent derrière. C'est un comportement assez moutonnier et classique de la finance. Donc on s'est retrouvés à devoir analyser et challenger les indicateurs pour nous assurer qu'il y avait bien une prise de risque.* » (Administration publique)

L'analyse sociologique ne peut se cantonner au stade de la dénonciation, quand bien même serait-elle vertueuse, d'éventuels conflits d'intérêt. Elle doit monter d'un cran grâce aux entretiens cités et permettre de mettre au jour les logiques qui président à l'action des différents partenaires : ces logiques sont celles de l'intérêt bien compris où chacun tente de consolider ses positions dans un cadre institutionnel encore flou qui favorise alors les marges de manœuvre pour chacun.

II.4 Situation présente et avenir des contrats

Avantages supposés et inconvénients réels des CIS pour les associations

Ainsi chacun des partenaires agit selon ses intérêts propres : les services de l'Etat veillent à arbitrer les tensions en contrôlant des contrats où l'innovation et le risque seront mesurés par des indicateurs, même si ceux-ci sont reconnus comme plus ou moins fiables ; les investisseurs privés, quant à eux, tentent d'éradiquer tout risque de pertes financières ; enfin, les associations mettent un point d'honneur à se montrer « bon élève » en déployant tous les efforts pour rassurer les deux partenaires (Etat et financeurs) sur la qualité « innovante » de la démarche sociale ou environnementale poursuivie.
Arrivés pratiquement au terme de cette étude, tâchons d'identifier quelques questions restées encore sans réponse : quels avantages et difficultés disent rencontrer les structures associatives et les entrepreneurs sociaux pour s'adapter aux nouveaux cadres du dispositif CIS ? Et surtout quels types d'associations sont implicitement ciblées par les appels à projet ? Faut-il par exemple avoir une taille critique minimale pour devenir lauréat ? Les garanties de financement par plusieurs ministères permettent-elles d'atteindre une population cible habituellement ignorée des structures de droit commun ?
Les chercheurs interrogés tentent de comprendre pourquoi certaines associations se lancent dans la course aux appels d'offre malgré un dossier particulièrement long et difficile. La réponse est parfois toute simple :

« *Mais j'avais découvert dans mes recherches que la raison pour laquelle les associations se lançaient dans la course au CIS c'est aussi parce qu'elles ne trouvaient pas d'argent ailleurs pour financer leurs projets. Le CIS est donc une opportunité pour ces associations d'avoir de l'argent sur plusieurs années pour un projet sur mesure, sans transformer leur ADN. Au total, les CIS c'est extrêmement compliqué, donc, on peut se poser la question : est-ce que le jeu en vaut la chandelle ?* » (Chercheur)

Les conseillers vantent les mérites du CIS en soulignant qu'ils donnent lieu à des montages issus de plusieurs ministères justement parce que l'innovation consiste à briser les fonctionnements en silo pour ouvrir les programmes sociaux sur plusieurs secteurs simultanément (psychiatrie, logement, travail, etc.). Il s'agit aussi d'atteindre une qualité de travail de terrain supplémentaire par la possibilité d'agir sur le long terme obtenant un financement pluriannuel.

« Un autre argument favorable, c'est que le financement est pluriannuel et c'est le porteur de projet qui dit quel résultat il est capable d'atteindre, et même s'il y a beaucoup de négociation, c'est quand même le porteur de projet qui fait la base de la proposition, c'est lui qui dit quel indicateur il est capable ou non de suivre, et qu'il estime cohérent de suivre. Donc c'est bien le porteur de projet qui est force de proposition. (…) Et typiquement, ce genre de projets ce sont des projets qui ne trouvaient pas de financement habituel. Par exemple, le projet de Médecins du Monde, ça ne trouvait pas de financement : ils tapaient à la porte du Ministère de la Justice qui leur disait que leur projet concernait prioritairement le Ministère de la Santé, et lorsqu'ils allaient voir le ministère de la Santé, on leur disait que leur projet concernait le ministère de la Justice. Donc les associations n'arrivaient pas à décloisonner tout ça, et à trouver des financements globaux pour leurs projets. L'avantage du contrat à impact c'est qu'on tapait aux portes des ministères et on leur disait que ce serait bien de donner à hauteur de ce qui est impacté par ce projet. » (Conseil)

Mais le véritable impact socio-économique est surtout macro-économique et macro-structurel. Les opérateurs associatifs sélectionnés et les services de l'Etat ne cachent pas qu'il s'agit aussi pour l'Etat de mener une politique publique permettant de concentrer la diversité des forces associatives dans un petit nombre de structures plus facilement gérables. Cette concentration du secteur social est à l'œuvre depuis les lois de 2002. Elle oblige les associations à fusionner entre elles pour obtenir une taille critique et faciliter ainsi la gestion globale du secteur. Ici, les opérateurs avouent clairement que l'opération CIS va contribuer à leur faire changer d'échelle sur le plan régional et même national. :

« *Pour nous, le contrat à impact c'est une vraie opportunité. Une opportunité pour changer d'échelle, mais changer d'échelle ce n'est pas une finalité en soi. Pour nous ce qui est important c'est de montrer que l'économie circulaire peut véritablement avoir un impact social fort, permettre à des personnes de mieux s'équiper, mais aussi avoir un impact économique très important pour les financeurs de la santé, mais aussi pour toutes les personnes et puis aussi un impact environnemental. Donc, nous on se sert du contrat à impact pour faire une démonstration à grande échelle, et l'idée est de convaincre le système de santé qu'il faut faire beaucoup plus ! Il y a le décret qui va sortir sur le fauteuil, mais nous on souhaite faire beaucoup plus que sur les fauteuils. Et la sécu est d'accord avec nous. Ce n'est qu'un début. Nous on voudrait développer une trentaine de boîtes. Pour l'instant, on ne parle pas très bien de la mesure d'impact, on ne sait pas trop faire. C'est quoi l'impact ? Et du coup, le contrat à impact permet vraiment cela. Cela nous a amené à avoir une culture de la mesure d'impact, et on a aussi d'autres indicateurs qui ne servent pas le paiement aux résultats. On a aussi d'autres indicateurs qui ne sont pas des indicateurs de paiement, qui concernent l'impact du meilleur équipement grâce à l'économie circulaire. Donc le contrat à impact est un super outil, et j'en suis très content ! Mais c'est laborieux* » (Opérateur)

Cette « opportunité » à grossir très rapidement est ce qui motive nombre de candidats aux appels d'offre :

« L'État cherchait des structures qui pourraient accompagner des changements d'échelle. On a fait une levée de fonds, on a vendu des titres participatifs. Et en discutant avec tout ce petit monde-là est arrivé sur la table le contrat à impact. Et puis, par la BNP qui était notre investisseur, investisseur de type participatif, qui eux suivent les contrats à impact depuis des années, c'est un des gros investisseurs des contrats à impact en France et en Europe, et moi, dès 2019-2020 j'ai entendu dire qu'il y allait avoir trois enveloppes qui allaient être créées par le gouvernement de 10 millions d'euros chacune pour créer trois fonds à impact. Un, sur l'environnement, piloté par l'Ademe, un sur le sans abrisme et un autre sur l'inclusion professionnelle. J'ai découvert pendant cette période-là le rapport Lavenir, et j'ai découvert ce qu'était le contrat à impact et j'ai vite compris que le contrat à impact permettait un changement d'échelle d'un modèle qui a fait ses preuves et qui, s'il change d'échelle, aura un véritable impact pour la collectivité et pour la société. » (Opérateur)

Les représentants des ministères quant à eux soulignent que la technicité nécessaire à l'obtention de la preuve d'impact nécessite de faire appel à des structures associatives dotées d'une taille déjà conséquente et pourvues d'une culture de la performance :

« *Par ailleurs, ce qu'il faut voir, c'est que le contrat à impact c'est une aubaine pour les associations lauréates qui, au lieu de recevoir quelques centaines de milliers d'euros, vont tout à coup en recevoir beaucoup plus, là, elles touchent des millions. Donc ça fait un effet de montée d'échelle, de gros coup, d'accélérateur pour les projets qui ont été retenus, pour les associations qui se sont enquiquinées à monter les contrats. Mais c'est pareil quand vous avez des financements européens, tout à coup il y a des millions qui tombent si vous avez bien voulu vous taper les dossiers européens aussi incompréhensibles que compliqués. Donc, dans quelle mesure vous êtes prêt à investir dans des appels à projets compliqués ? Pour ça, il faut avoir les reins solides, il faut être suffisamment gros.* » (Administration publique)

« *La constitution du dispositif CIS c'est quelque chose de très chronophage. Et on se rend compte que les structures qui sont lauréates sont des structures plutôt de grande taille, et souvent les plus petites structures sont rejetées lors du processus de sélection. Mais nous, on l'assume. Car on veut des structures qui soient capables de mesurer les impacts. Il faut avoir un certain stade de développement pour pouvoir s'intéresser au calcul de la mesure d'impact.* » (Administration publique)

Les principales raisons pour lesquelles les structures sont choisies comme lauréates sont finalement synthétisées ici :

« *Pour moi, c'est le mécanisme de financement qui est innovant, mais le projet, lui, ne l'est pas forcément. Il y en a certains qui sont innovants, mais il y en a surtout beaucoup qui sont surtout sur ce qu'on appelle de la montée d'échelle. Et on avait mis comme critères les deux, soit de l'innovation, soit de la montée d'échelle. Comme je vous disais tout à l'heure, qu'une association parvienne à récupérer 5 millions d'un coup, c'est rare. Ça c'est de la montée à l'échelle rapide et efficace, et c'est souvent cela, c'est dans la plupart des cas.* » (Administration publique)

L'un des grands changements opérés par les CIS consiste donc dans l'attribution de sommes importantes auprès d'associations déjà grandes. Les petites associations, sauf exception, n'obtiennent pas les financements.

L'écart se creuse donc entre les grands groupes associatifs, dont certains sont à but lucratif (Groupe SOS par exemple), et les associations de petite taille peut-être à terme condamnées à être absorbées par des structures plus imposantes.

L'effet de taille n'est pas seulement morphologique : il va induire un changement dans le mode de management, dans la rationalisation de l'activité (à base d'indicateurs de performance) et dans la manière dont le travail social sera finalement réalisé à l'avenir. Il s'agit d'un changement invisible qui va toucher progressivement tout le secteur de l'Economie Sociale et Solidaire.

Des changements organisationnels déterminants dans le travail des associations ?

Historiquement, ce sont d'abord les travailleurs sociaux qui se sont opposés aux projets de CIS. Selon eux, concevoir éthiquement de réaliser des bénéfices financiers dans le domaine du social relève de l'oxymore La démarche d'innovation et de risques financiers n'a jamais fait partie des dispositions mentales des travailleurs sociaux. Depuis vingt ans, ils manifestent une vigilance constante envers ce qu'ils appellent une « marchandisation du social ». L'innovation y est également associée à l'idée de technologisation et de rationalisation budgétaire. Les changements dans leur activité sont donc perçus avec méfiance, ce qui ne favorise pas l'amélioration continue de la qualité dans ce secteur professionnel. La critique des travailleurs sociaux s'arcboute sur la défense d'un humanisme éthique essentielle à leur pratique professionnelle, qu'ils jugent inconciliable avec toute mesure gestionnaire et quantitative des résultats.

« *Au Relais, la première génération, c'était des militants. Et l'aspect économique se réduisait à une obligation qu'il fallait remplir. Mais l'économique était dénié. Au Relais, par exemple, on n'en parlait jamais. On ne parlait jamais d'argent. Ensuite, il y a eu aussi des managers qui se sont vraiment investi dans l'économie sociale et solidaire parce que c'était des niches quand même qui pouvaient être rentables puisqu'il y avait des aides de l'État. Donc à la tête de ça, il y avait de vrais managers, qui avaient un discours social, un discours de façade, mais l'idée c'était de faire du fric. Il y avait pratiquement deux cultures qui cohabitaient, deux figures. Et cette figure de militant on la retrouve davantage dans les associations intermédiaires que dans les structures d'insertion. Et plus l'État a été dans l'idée d'une performance et plus ils étaient soumis aux injonctions managériales de rentabilité, ce qui n'était pas trop le cas avec les entreprises intermédiaires.* » (Chercheur)

Les services ministériels expriment clairement l'idée que les CIS doivent servir comme instrument de politique publique. C'est un mode d'action plus rapide à manœuvrer pour obtenir rapidement des changements dans la prise en charge de personnes vulnérables, par exemple. Le conditionnement des financements aux résultats apparait donc comme un horizon proche. La relative liberté de gestion dont se prévalent les associations semble bien menacée.

« *C'est là qu'il faut rappeler que c'est un instrument de politique publique, et que chaque administration a ses objectifs de politique publique qui sont définis avec le gouvernement en place, et que moi, mon objectif, ça peut être de maintenir les personnes âgées à domicile, par exemple, ou de réinsérer professionnellement les bénéficiaires du RSA, etc. Et ensuite ça se matérialise à travers des indicateurs. Donc c'est bien la concrétisation de choix, de décisions politiques qui produisent les feuilles de route pour les ministères. Et c'est à l'inverse du schéma associatif.*

Car dans ce schéma, l'État n'a pas droit de regard sur ce que va faire l'association des fonds qui lui sont attribués. Et c'est ça qui est intéressant, car par rapport aux AMI et aux appels à projets, la subvention laisse de l'autonomie à la structure dans l'action qui va être financée. (...) Même si les associations sont toujours intéressées par le fait d'avoir de nouveaux guichets pour trouver de nouveaux modes de financements, on a quand même des retours que les associations ne veulent pas voir les montants accordés sous forme de subvention diminuer au profit des contrats à impact. Ce n'est pas du tout la même logique. Même si ça leur donne plus de visibilité sur le reste du financement de projets, mais sur des projets qui doivent être conformes à ceux de l'État. » (Administration publique)

Les associations qui sont lauréates sont aussi celles qui ont déjà fait leur preuve en matière de techniques d'évaluation de leurs actions. Le souci de la performance sociale doit donc être fortement intériorisé dans la culture professionnelle de l'association choisie par l'Etat :

« Ce projet initial avait débuté en 2014, et on a pu avoir des données statistiques à partir de 2016 et 2018. On a fait des publications à partir de 2019 et 2020. Et la loi de programmation avait pris effet à partir de 2018, très rapidement après les premières analyses, pour permettre l'implémentation du programme "un chez soi d'abord" dans toute la France. Donc, riche de cette expérience-là et des personnes de l'équipe à Marseille, il y a eu cette réflexion autour de cette population spécifique qui était incluse dans l'expérimentation initiale avec en plus un séjour en prison au préalable. Ces personnes ont été incluses car elles étaient sans abris lors de leur sortie de prison. Donc, il y a eu cette réflexion avec Médecins du Monde, pour trouver une solution à cette population particulière qui est à la fois atteinte de troubles de la santé mentale et en situation vulnérable vis-à-vis du logement et qui se retrouve en fait assez démunie. » (Opérateur/Evaluateur)

De plus, l'Etat semble demandeur de nouvelles modalités d'action en testant de nouvelles pratiques qui soient mesurables et permett(rai)ent ensuite de décider d'un nouveau mode de travail généralisable. Les opérateurs ont conscience de servir une forme d'expérimentation :

« *Il faut que l'évaluateur Impact tracts, soit capable de les mesurer, mais aussi, est-ce que c'est une taille de projet qui peut intéresser, est-ce que l'investisseur peut suivre l'évolution, etc. ? Si nous on a répondu au début c'était aussi que le projet de l'Ademe, que le projet qu'on présente soit aussi massifiable et duplicable. Eux, ils veulent aussi nous faire tester beaucoup de choses pour avoir notre avis. Donc, dans une certaine mesure, on teste des choses. (...) Je pense que ce sont des choses expérimentales sur lesquelles l'État veut aller. C'est une manière un peu indirecte de faire de la subvention. C'est plus facile, via un contrat à impact de donner 2 millions d'euros à une association plutôt que de faire une subvention de 2 millions, ça, ce n'est même pas possible.* » (Opérateur)

Les associations pressentent que leur autonomie risque d'être bouleversée par l'arrivée massive des CIS dans le paysage. Relier performance, évaluation et financement heurte certains membres des associations. Il semble que l'ambivalence soit d'ailleurs fortement ressentie en fonction de la classe d'âge à laquelle appartiennent les professionnels : les plus jeunes semblant acquis à la notion de mesure des performances, même s'ils pressentent l'existence d'un danger dont ils ne parviennent à identifier les contours.

« *J'ai repéré l'appel à projet du ministère du travail sur un site quelconque qui recense les appels à projet et je l'ai présenté à mon CA en leur disant qu'il y a beaucoup de polémiques sur les mécanismes de financement, mais cela peut apporter une opportunité assez inédite pour une*

structure comme la nôtre. Donc réfléchissons à un moyen de se réapproprier ce mécanisme de financement et tout ce qu'il véhicule comme polémique, pour en faire le maximum de bénéfice au profit des personnes qu'on accompagne. (…) *Ce qui a été compliqué, c'est d'expliquer cent fois le mécanisme du CIS et derrière il y a l'obligation de s'inscrire au registre du commerce et de faire une résolution d'AG pour émettre l'emprunt obligataire, et cela a des conséquences sur la mobilisation de la gouvernance de l'association qui ne sont pas négligeables. Et heureusement que j'ai la confiance de ma direction et de mon CA, sinon, on n'y serait jamais arrivé. Car notre Assemblée Générale, c'est 120 membres, et donc expliquer et convaincre 120 personnes qu'il faut y aller dans ce CIS et expliquer qu'on n'est pas en train de vendre notre âme au diable… C'était un vrai challenge en interne. La phase de structuration est longue, même après avoir été confirmé comme lauréat. On a été confirmé comme lauréat en mars 2022, ça fait un an, et on n'a pas chômé, notre structurateur X n'a pas chômé non plus*. » (Opérateur)

La méfiance s'exprime donc même chez les opérateurs qui ont gagné les appels à projet. Tout se passe comme si l'intérêt immédiat à gagner ces appels à projet occultait la conscience claire des dangers encourus. Les opérateurs expriment même une certaine satisfaction à ne pas être directement exposés au risque financier pour eux-mêmes puisque ce risque est supporté par l'investisseur privé.

« *Autrefois, je connaissais les CIS au niveau international et j'étais à l'époque une fervente opposante aux CIS. Je n'avais pas d'expérience personnelle, mais j'étais fortement investie dans la gouvernance de ce réseau spécialisé dans la capitalisation d'expériences. Avec nos tutelles du ministère des affaires étrangères et l'agence française de développement, nous avons dialogué pour savoir comment conduire les évaluations des projets de développement et de solidarités internationales. On était très attentifs à travailler sur les contributions au changement et aux dynamiques de changement plutôt que de travailler trop exclusivement sur des indicateurs d'efficacité ou d'efficience. (…) Je peux néanmoins comprendre le calcul de l'Etat qui se dit que ce n'est pas l'Etat qui prend le risque de financer une expérimentation dont je ne suis pas sûr qu'elle porte ses fruits, et donc je fais porter ce risque à un investisseur privé, mais je ne fais pas porter non plus le risque sur l'opérateur associatif, mais éthiquement et fondamentalement ça me questionne sur la manière de concevoir la politique publique. Je me pose aussi la question sur le calcul du taux d'intérêt. Car cela veut dire que pour des investisseurs privés, il s'agit de se rémunérer sur de l'action sociale et de l'action de solidarité, et éthiquement c'est quelque chose que je rejetais.* » (Opérateur)

La méfiance des opérateurs se déplace. Elle se focalise alors sur les indicateurs de performance et laisse de côté les conséquences (pour le moment invisibles) du suivi des indicateurs sur le travail concret des salariés. Le changement récent est vécu positivement par les opérateurs lauréats. Ils envisagent leurs futures activités comme une série d'actions dont les savoir-faire seront progressivement capitalisés et serviront *in fine* la cause des personnes accompagnées. Tout se passe comme si la théorie prévue par le dispositif des CIS ne pouvait pas produire d'effets négatifs sur l'activité même des salariés.

« *Ce cadre du CIS nous amène aussi en retour à questionner les pratiques des professionnels et à ce titre c'est une bonne opportunité pour une structure comme les Eaux-Vives qui est ancienne et assez importante, qui existe depuis 40 ans, pour expérimenter des choses nouvelles et ne pas rester dans une gestion d'établissement de type délégation de service public, mais en se disant qu'on a un savoir-faire à valoriser et qu'on doit être en mesure de faire évoluer ce savoir-faire en se dotant d'outils grâce au CIS. L'idée était pour nous de se saisir des mécanismes du CIS pour en faire une opportunité technique pour nos pratiques.*

De plus avec l'opportunité financière, cela nous a permis de donner une ampleur plus importante à notre action. (...) Le principal problème que cela pose, c'est la question de l'évaluation. Ce qui fait bouger les pratiques imposées par le cadre du CIS, c'est d'abord l'évaluation avec ses reportings et ses indicateurs. Il faut savoir que la culture de l'évaluation est très peu développée dans les associations du social, comme la nôtre. Habituellement, on se pose à peine la question de savoir ce qu'apporte l'accompagnement que l'on vient de faire. Il y a bien sûr des indicateurs basiques d'efficacité, à savoir, le nombre de personnes accompagnées, mais on se pose parfois à peine la question de savoir ce que produit cet accompagnement. Est-ce qu'il y a par exemple des sorties positives durables ? C'est peu questionné car peu suivi par des indicateurs de suivi justement. Il y a donc un nouveau challenge à travailler cette question des indicateurs fins de suivi. (...)
L'autre point important est que pour pouvoir renseigner ces indicateurs, il faut mettre en place des outils et donc il faut s'astreindre à collecter de la donnée. Et pour collecter cette donnée, on s'appuie sur des outils du travail social que l'on doit faire évoluer notablement. Et on est obligé de gratter derrière chaque indicateur pour savoir ce qu'il y a en terme de contenu de difficultés et de travail à mobiliser pour résoudre ces difficultés. On dit que cet indicateur est une manière de montrer des résultats, mais derrière ce résultat il y a tout un processus à engager pour se dire : quels moyens on se donne pour atteindre ce résultat ? Par exemple, comment, petit à petit, en faisant une collecte de ces indicateurs, on vient questionner notre accompagnement et savoir si on est dans les clous ou pas dans les clous. Si on observe qu'on dépasse de 100 % les indicateurs c'est probablement qu'on n'a pas les bons publics, ou soit on n'a pas le bon indicateur. Qu'est-ce que cela nous dit de la manière dont on a choisi d'accompagner les gens. Tout ça, ça fait beaucoup de questionnement dans la tête des professionnels, et ça il faut l'accompagner. » (Opérateur)

On le voit, les opérateurs considèrent qu'il y aurait bien un cercle vertueux produit par le dispositif à condition d'être vigilant sur une éthique dont l'évocation rhétorique permet de masquer certains aspects problématiques de ce même dispositif. Ici l'éthique désigne le respect des personnes bénéficiaires, là l'éthique désigne un rapport suspicieux aux taux d'intérêts versés aux investisseurs privés. Mais qu'en est-il de l'éthique du professionnel dans son rapport direct avec l'usager lorsque le financement par les indicateurs viendra orienter obligatoirement son action ?

Dans tous nos entretiens, seul un structurateur a su directement éclairer cette question en interrogeant concrètement le rapport entre l'éthique professionnelle et les choix de financements au cas par cas de certains usagers :

« *Ensuite, on peut entrer dans des questions éthiques. Par exemple, c'est la question des prix des personnes. Est-ce qu'on doit par exemple, dans les expérimentations, choisir d'abord les personnes qui ont le plus de chance de s'en sortir pour faire notre travail d'accompagnement à leur égard, ou bien on va choisir les personnes qui ont le moins de chance de s'en sortir mais où on va mettre quand même beaucoup d'argent pour cela. Durant la guerre, par exemple, on ne faisait pas des actes chirurgicaux sur les blessés de guerre qui avaient peu de chance de s'en sortir, car on avait peu de chirurgiens. Il fallait trier car on avait des moyens limités. La question est donc : est-ce qu'on veut appliquer cette logique au domaine du social ?* »
(Structurateur)

Dans l'exemple ci-dessus, la contradiction entre résultats financiers et éthique professionnelle est directement posée dans toute son inhumaine rationalité. Les conséquences du suivi strict des indicateurs risquent d'engager les salariés dans une véritable souffrance psychique où l'attrait

pour les relations humaines directes devra passer en arrière-plan. Ce processus n'est pas une dystopie comme en témoigne la gigantesque dégradation du travail des infirmières à l'hôpital après 25 ans de gestion rationnelle des services fondée sur la recherche de performance.

Par ailleurs, il y a un autre problème qui ne manquera de surgir et de bouleverser l'activité des professionnels : il s'agit de la question du reporting des tâches qui accompagne tout processus de gestion rationnelle de l'activité visant une amélioration continue des performances. Poser scientifiquement les bases d'un progrès de la connaissance dans la gestion des phénomènes humains sur la base de données statistiques n'est pas nouveau. Toute la démarche médicale est fondée sur ce principe. Mais dans le domaine du secteur social où les phénomènes sociaux à prendre en compte sont extrêmement complexes, il devient sans doute impossible de viser un tel objectif. Les expériences très poussées des CIS dans les pays étrangers peuvent servir de signal d'alarme :

« *J'ai observé qu'en Colombie que les fondations mettaient en œuvre des projets, et en fait, ces fondations étaient fortement sous pression car il y avait une forte présence de l'intermédiaire financier, du gestionnaire du fond, qui était sur le terrain à temps plein, tous les jours, à vérifier et à travailler en bonne entente, mais cela donnait lieu à des vérifications, des conseils, et à assurer le suivi des résultats chaque semaine. Et toutes les associations devaient partager leurs résultats en terme de nombre de personnes intégrées, nombre de sorties positives, etc. Chaque semaine, c'était un travail énorme de reporting auquel les associations n'étaient pas habituées. La mesure des résultats en Colombie c'était un travail énorme. Pour vous faire une idée, ils devaient faire un fichier Excel de 800 colonnes avec des données sur toutes les informations personnelles sur les personnes engagées. Et les fondations devaient remplir ce genre de tableau. C'était un travail de dingue et très compliqué. Et la structure financière souhaitait avoir toutes ces données pour faire des analyses sur l'efficacité des politiques publiques et sur les coûts. Mais au total, ce fichier Excel n'était pas du tout propre, pas du tout fiable et ni exploitable. (…) Globalement les associations ont dû alors se mettre à faire des collectes de données et du reporting d'activité, avec de l'analyse de données, ce qui change un peu leur manière de travailler surtout là où il y a beaucoup de bénévoles non spécialistes de la chose chiffrée. »* (Chercheur)

L'effort que réclame la mise en œuvre de données chiffrées devient chronophage et dissuade de faire correctement le travail. Les données peuvent alors largement être approximatives, comme c'est le cas chez les opérateurs de l'économie circulaire :

« *Il n'y aura jamais un calcul parfait, parce que c'est trop complexe. L'idée, par exemple, c'est de se dire que l'on va travailler sur 500 tonnes de bois, et savoir qu'on économise en gain carbone et combien on économise en euros pour la société. Et on peut faire ça avec tous les produits. Et chaque fabricant doit donner la fiche technique de ses matériaux, et toutes les données sont recueillies par l'État, et dans cette liste il y a une ligne consommation du carbone, et ce à chaque moment de la vie du produit, du transport à la fabrication, donc de la consommation du CO2 pendant la vie du matériau. Et chaque matériau à un gain ou une perte carbone. Tout cela est comptabilisé.*
(…)

« Oui, si nous au début on avait su tout le travail que cela demandait, c'est considérable, on ne serait pas allé vers le contrat un impact. C'est n'importe quoi. On a énormément travaillé ! Pour l'instant, cela nous a coûté pas loin de 100 000 €, et on n'est pas certain de se faire financer, on a beau être lauréat, pour se faire financer, ce n'est pas encore lancé. » (Opérateur)

Les chercheurs indépendants osent quelques mises en garde quant à la fiabilité des données qui seront récoltées. L'obligation de résultats à tous prix conduit alors à des conduites de falsification des indicateurs :

« Il y a quand même à travers les indicateurs, une forme de pression plus ou moins intense, ce qui engendre une anxiété de réussir à atteindre les objectifs. En Colombie on a vu des dérives où certaines associations ont sélectionné de manière insidieuse des populations qui étaient les plus à mêmes de faire monter les résultats des indicateurs. On leur demandait si les personnes vulnérables étaient par exemple libres durant les samedis, si elles avaient des enfants dont elles devaient s'occuper en plus des leurs, etc. Et ainsi, les associations privilégiaient leur soutien aux personnes les plus potentiellement aptes à faire réussir les indicateurs. Ca c'était pour coller le plus aux indicateurs comme ceux qui consistent à retrouver un travail, ou bien prêtent à se former, etc. Concrètement, ce n'est pas sérieux. » (Chercheur)

Le champ du secteur social étant habité par des agents dont les dispositions mentales sont en opposition à celles des agents du champ du secteur financier, les logiques d'action que ce dernier importe dans les CIS ne vont pas sans poser de graves problèmes organisationnels. Tout se passe comme si l'exigence de résultat était induite par l'obligation de rendements financiers. L'ambivalence de cette fausse équivalence entre qualité du travail et résultat du travail va alors conduire au développement de niveaux d'anxiété au travail qui n'avaient pas cours jusqu'alors.

« *Je pense que cela a des vraies vertus en France pour améliorer les politiques publiques. Et cela permet aux associations d'être financées à hauteur de ce dont elles ont besoin pour mettre en œuvre leurs activités comme manquantes dans le paysage du droit commun. Les modalités de négociation sont très bien car cela certes, prend du temps, mais implique tout le monde, et l'association est vraiment au centre. Après, on peut critiquer toute cette complexité. Est-ce qu'on ne pourrait pas imaginer une subvention qui inclut cette mesure poussée des résultats, ce qui permettrait de mettre au dialogue associations et Etat ? Peut-être que ce serait sans doute un peu moins efficace car cette anxiété dont je parle elle génère aussi des choses positives, comme par exemple cette nécessité de creuser à fond ce qu'on attend du programme, et ce qu'on ne ferait sans doute pas s'il n'y avait pas ce conditionnement du financement aux résultats. Mais cette vraie finesse dans l'analyse est-ce qu'on ne pourrait pas la trouver d'une autre manière qu'en poussant à l'anxiété, et en procédant d'une autre manière ?* » (Chercheur)

Qu'est-ce qui pousse à l'action en faveur des CIS chez les opérateurs ? Réponse, la volonté de bien faire. La volonté de montrer que le travail social possède toutes les qualités réclamées par l'ordre dominant. Dès lors, le problème réside dans le fait que cette volonté de bien faire s'inscrit dans un cadre qui reprend les paradigmes de la finance et perd de vue alors le principe d'une utilité sociale propre aux travailleurs du secteur de l'ESS.

« On ne dispose nulle part d'une base de données pour faire des calculs fiables sur la notion de coûts évités. Notre projet sur le volet sanitaire est d'ailleurs compliqué pour nous faire dire qu'on va engendrer moins d'hospitalisation, ou un meilleur suivi du traitement. Nous, on trouve qu'il y a des limites à ce calcul sur les coûts évités. Ce qu'ont fait est pourtant intéressant pour faire bouger les professionnels pour leur montrer en quoi notre action est, en plus, utile pour la collectivité. On a un président de la République (Macron) qui ne nous valorise pas beaucoup et qui parle "d'un pognon de dingue des minima sociaux", et nous, nous voulons prouver aussi que l'on contribue grandement à la Cité. » (Opérateur)

Faut-il pour autant leur donner tort ? Ce que nous observons aujourd'hui et devinons pour demain relève d'un changement de paradigme du travail social. S'ils finissent par rencontrer un succès, les CIS vont insensiblement obliger les acteurs à des aménagements organisationnels où chacun, croyant faire au mieux dans sa nouvelle activité, risque de participer à l'action de destruction de ce qui reste de l'Etat-Providence. Voici donc une question fondamentale posée par le CIS : en poursuivant personnellement les intérêts qui sont les siens, chacun des acteurs participe-t-il vraiment à l'intérêt général ?

Conclusion

Quelles sont les conséquences réelles de l'expansion des CIS en France ? Comment ce type de contrat s'installe-t-il concrètement dans le paysage institutionnel ? Quelles sont les positions des différents acteurs qui participent à ces expérimentations sociales, financières et politiques ? En quoi certains chercheurs en sciences sociales y voient-ils un danger ? Autant de questions qui accompagnent les CIS et leur développement et auxquelles, maintenant notre analyse terminée, nous pouvons répondre au mieux. A l'issue de nos entretiens avec les acteurs des CIS, la pertinence des analyses de bon nombre d'interlocuteurs, leur perception directe des contraintes qui pèsent sur eux, nous sont apparus comme un ancrage dans le réel indispensable pour dresser un bilan lucide des CIS ; nous avons donc choisi de formuler nos conclusions en lien avec des extraits des différents entretiens réalisés.

« *Il y a aussi une autre manière de voir les contrats à impact : les CIS se sont des chevaux de Troie qui sont placés au cœur de l'administration pour la faire bouger, et je trouve cela assez juste. In fine, ce qui permet de faire changer les choses c'est que les différents environnements culturels se rencontrent et mènent à des projets qui font la preuve par A+B que ça fonctionne, et donc du coup, le gouvernement face à ça serait condamné à bouger.* »[142] (Structurateur)

L'expression « cheval de Troie » utilisée dans ce témoignage d'un des structurateurs interviewé (par ailleurs plutôt favorable au dispositif) renvoie avec justesse selon nous à la fonction première des CIS depuis leur instauration en 2016 en France : un dispositif d'apparence séduisante venant s'articuler entre Etat et secteur social pour y instaurer une nouvelle forme de gouvernance. L'Etat néo-libéral agit en produisant un outil adéquat destiné à orienter de l'intérieur le changement organisationnel des services ministériels ou des agences comme l'Ademe vers une ouverture à la financiarisation progressive des activités jusqu'à présent subventionnées.

« *Moi je dois rendre des comptes à l'État, avoir de la performance financière des subventions que j'accorde. Dans tous mes contrats, j'ai des objectifs. Il y a une partie des montants que je verse dont les soldes sont conditionnés à l'atteinte des objectifs qui sont fixés dans le contrat. Les subventions sur indicateurs c'est déjà la norme ! C'est très encadré. Et on a déjà – et c'est ce que j'essaie de soumettre, comme une idée qui pourrait remplacer les contrats à impact, parce qu'en fait ça revient exactement au même –, c'est faire des subventions sur objectif, et c'est ce qu'on fait déjà, on appelle ça des contrats d'objectifs, et le montant de la subvention il est fixé à l'avance, et il y a des indicateurs. Et à la fin de chaque année, on regarde les indicateurs et je vous verserais au prorata des indicateurs perçus et je n'ai pas besoin de passer par des investisseurs privés qui, au passage, prendront 25 % sur les coûts de transaction. Ça je le sais le faire moi-même, je n'ai pas besoin d'eux. Et ça revient exactement au même.* » (Administration publique)

Cet extrait illustre un constat qui se fait aujourd'hui de manière très large : les agents des ministères ont intériorisé les normes du NPM (New Public Management) et de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques).

[142] Attention, l'extrait cité pourrait laisser à penser que le gouvernement subirait un changement d'orientation alors qu'il en est en fait à l'initiative.

Les notions de contrats d'objectifs, le travail sur les indicateurs de performance et la gestion rigoureuse des fonds publics font désormais partie de leur quotidien, comme une préoccupation constante, qu'il s'agisse d'entretien d'équipements, d'actions culturelles ou sociales.

Néanmoins, parmi les hauts fonctionnaires concernés, s'expriment des avis plutôt dubitatifs sur l'efficience même du dispositif financier des CIS : certains dénoncent une gabegie financière et avancent le fait que les services de l'Etat n'ont d'ailleurs pas attendu l'arrivée du secteur financier privé pour travailler sur des objectifs chiffrés à atteindre via la conditionnalité liée au versement de certaines subventions.

Etant donné ce terreau pourtant favorable, nous pouvons alors nous poser la question : pourquoi le modèle des CIS importé du monde anglo-saxon a-t-il autant de mal à s'installer en France, et ce malgré les efforts des services de l'Etat ?

Les principales difficultés identifiées proviennent pour une part de la culture associative du secteur social français. Dans ce secteur, les notions d'intérêt général et d'éthique humaniste s'opposent frontalement à toute idée d'une action sociale « lucrative ». La méfiance du secteur associatif est très forte, sensibilisée par le fait que les professionnels subissent déjà depuis près de 20 ans la mise en place des appels à projet et un début de mise en concurrence qui s'accompagnent toujours du même leitmotiv : « faire mieux avec moins ». Ce qu'ils décrient comme une « marchandisation du social » n'est pas qu'une simple crainte : ils la vivent à travers la pression de la mise en concurrence avec d'ores et déjà pour conséquence vécue la continuelle fusion-absorption des petites associations par des structures plus imposantes.

« *En Angleterre, les financeurs travaillent au coude à coude avec les associations pour améliorer leur gestion interne, jusqu'à leur gestion des projets sur le terrain. Ça c'était impensable en France. En France on est donc passé par un appel à projet en se disant que l'innovation doit venir d'en bas. Et on ne peut pas marchandiser le social sous la forme d'un appel d'offre qui donnerait 500 euros pour chaque personne insérée dans l'emploi par exemple. Cela n'était pas pensable de marchandiser comme cela l'activité des associations. Donc, l'Etat est passé par un appel à projet. C'est le premier ajustement par rapport au modèle anglo-saxon. Et pour faire cela il a fallu dire et répéter que les associations n'étaient pas en concurrence et qu'il fallait innover. Mais de fait, les associations sont bien mises en concurrence par les appels d'offre et qu'il n'y a pas un financement infini. Donc, il y a bel et bien de la concurrence entre associations sur les appels à projets puisque le financement total est limité.* » (Chercheur)

Pour les détracteurs des CIS, qui appartiennent pour l'essentiel au monde associatif, ce dispositif « innovant » aurait donc pour but de faire advenir de manière accélérée une « marchandisation du social », déjà rampante dans leur secteur. Outre la mise en concurrence des associations, il s'agirait de transformer les actions menées par les associations en des productions de biens et de services échangeables sur un marché concurrentiel. Et cette marchandisation passerait par quatre étapes successives : « *standardiser, quantifier, monétiser, et privatiser* » le secteur social et celui de l'économie circulaire, c'est-à-dire tout le secteur de l'Economie Sociale et Solidaire.

Nous avons pu constater dans notre étude que les services de l'Etat s'emploient à mettre en œuvre les deux premières étapes : standardiser et quantifier. Ces deux premières étapes qui sont des préalables aux deux autres (monétiser et privatiser) se concrétisent d'abord par une recherche de données chiffrées tout azimut, même si certains considèrent que dans les domaines social et écologique, cela peut vite relever d'une abstraction fort peu commode à manier.

« *Par exemple dans l'économie circulaire, la tonne de CO2 n'est pas monétisable au sens de chiffres comptables. Ce n'est pas monétisable dans le sens où on ne peut pas savoir combien cela va engendrer de recettes ou de moins de dépenses pour l'État. Mais l'approche quantitative permet quand même de donner une réalité à une abstraction, de rendre quelque chose palpable. Et cela permet aussi de comparer les pays entre eux. Mais oui, il y a cette tendance à tout quantifier.* » (Administration publique)

Comme nous l'avons montré dans la deuxième partie de l'étude, ces deux étapes de standardisation et de quantification, prérequis des CIS, ne sont pas à l'heure actuelle tout à fait opérationnelles. D'énormes difficultés d'accès aux données nécessaires aux études d'impact s'ajoutent aux problèmes de rationalisation des contrats dont la rédaction atteignant plus de 200 pages nécessite l'intervention de cabinets conseils et s'avère extrêmement chronophage et couteuse. On est assez loin du dispositif simple et efficient qui contrasterait avec la lourdeur et la faible efficacité attribuées aux services de l'Etat.

En conséquence, les étapes suivantes de monétisation du risque et de privatisation de l'activité sont donc encore très loin d'être réalisées et la marchandisation du social loin d'être achevée. Néanmoins, malgré ces difficultés importantes, les services de l'Etat, « surentraînés » par le NPM et la RGPP, continuent à avancer sur la phase de standardisation des contrats,:

« *Nous, de notre côté, les arguments que l'on avance, c'est sur l'importance de la simplification et de la standardisation des contrats. Mais on se rend compte aussi que ce n'est pas facile de standardiser. Mais l'objectif ce serait quand même de standardiser si on veut aller un petit peu plus loin dans le nombre de projets financés. Il y a donc la standardisation et la simplification des process, mais aussi le fait que le financeurs soit identifiés bien en amont. On a plein de recommandations qui sont en train de sortir.* » (Administration publique)

La première étape de la standardisation est donc bien en œuvre.

Dans le présent rapport d'étude, nous constatons que la mise en place des CIS rencontre un autre obstacle. En effet, la question centrale des coûts évités qui représente la clef de voûte de toute l'architecture des CIS reste toujours problématique[143]. La « quantophrénie » qui frappe désormais tous les secteurs de l'activité des services se déploie aussi dans le secteur du social, mais s'y heurte plus que jamais à l'absence d'indicateurs fiables sur lesquels faire reposer le calcul des fameux « coûts évités ». Parmi les 50 contrats étudiés, nous avons rencontré un seul contrat pour lequel le calcul des « coûts évités » reposait sur une technique scientifique robuste d'échantillons comparés entre une population expérimentale et une population témoin (contrat Médecins du monde / AP-HM). Pour les autres contrats, les coûts évités et la mesure d'impact relèvent davantage de l'incantation que de la preuve rigoureuse. Avec pour corollaire des résultats quant à la réduction des dépenses de l'Etat peu tangibles et non vérifiables.

Notre étude souligne une attention peu marquée et secondaire accordée à la question des coûts évités par les associations lauréates. Lors de la phase de rédaction du contrat, il leur importait bien davantage d'ajuster d'abord leurs indicateurs de résultats aux demandes des investisseurs privés. La quantification à laquelle s'appliquaient alors les opérateurs ne semblait pas leur poser de problème particulier, alors même que les coûts évités ne faisaient l'objet que d'un chiffrage

[143] Dans les annexes, nous fournissons des éléments supplémentaires destinés à rendre compte de l'impossibilité où se trouvent la quasi-totalité des opérateurs de fournir un calcul probant des coûts évités. Voir en Annexe les quatre questions centrales du dispositif des CIS.

souvent rapide et nébuleux. Les économies substantielles au budget de l'Etat liées à leurs actions innovantes leur semblaient en quelque sorte une évidence ; en faire la preuve méthodique ,n'était donc pas une priorité.

Dans plusieurs entretiens, cette difficulté à calculer objectivement les « coûts évités » a pu être clairement exprimée tant par les opérateurs de terrains que par ceux des services de l'Etat. Un des interviewés va jusqu'à considérer que ces « coûts évités » relèvent plus d'un artifice d'inversion rhétorique visant à cacher des surcoûts pour l'Etat. Pour nombre d'entre eux, il s'agirait en effet de simplement faire accepter par les pouvoirs publics le coût bien réel celui-là des taux d'intérêts financiers et des frais engagés par la rédaction des contrats.

Si les « coûts évités » sont une pierre d'achoppement pour la quantification, notre étude révèle qu'il n'en va pas de même pour le reste : presque tous nos interlocuteurs acceptent complètement la possibilité de quantifier leurs actions et leur activité selon des indicateurs. *Tout se passe comme si*, chez ces acteurs de l'économie sociale et solidaire, avait déjà eu lieu l'acceptation, l'intériorisation, du paradigme de la gouvernance par les nombres. Seuls quelques interviewés manifestaient un doute sur la possibilité de tout quantifier dans le secteur social :

« *Pour en revenir à la difficulté de compter les coûts évités, même dans la dimension sociale, je pense aux Petits frères des pauvres qui vont faire de la visite de personnes âgées à domicile. Comment quantifier cela, lutter contre la solitude des personnes âgées ? Il n'y aurait aucun indicateur pour calculer cela. Si ce n'est le bien-être, mais comment le quantifier ?* » (Administration publique)

En effet, en partant de cette observation, on peut aisément supposer que dans le paysage des CIS, la notion de bien-être, faute d'être objectivement mesurée, risque d'être rapidement évacuée, au profit de notions propices à l'objectivation chiffrée, comme le retour à l'emploi, l'insertion, etc. Sous l'angle des CIS, le secteur social pourrait se réduire alors à un relais des politiques économiques et des politiques d'insertion sociale. L'intérêt général de la population, déshabillé de toute notion qualitative de bien-être, de bien-vivre ou de satisfaction, se trouverait ainsi progressivement supplanté par l'intérêt économique dominant.

Face aux incertitudes, aux dangers mêmes perçus par nombre d'opérateurs associatifs, comment ces acteurs ont-ils accepté de jouer le jeu?

Du côté des associations, les mêmes facteurs, quasi systématiques, viennent générer l'adhésion aux projets de CIS. Souvent, il s'agit de profiter de la manne financière pour accroître sa taille et s'imposer localement puis régionalement (et même nationalement). Il s'agit ensuite d'assumer un rapport complaisant vis-à-vis d'une certaine modalité de calcul de l'efficacité sociale et économique de leurs actions. Accepter les modalités calculatoires des indicateurs de performance qui seront négociés avec les représentants de l'Etat et les investisseurs privés, c'est une façon de continuer à agir tout en préservant le cœur de l'activité associative et en fournissant les preuves d'une certaine efficacité. Il s'agit de donner des gages du « sérieux » de l'association, garantissant ainsi sa pérennité dans un secteur social en concurrence.

Et du côté des financeurs, pourquoi jouer le jeu ? La réponse est assez simple : en proposant aux associations, à travers les CIS, une opportunité de financement contrastant nettement avec la pénurie budgétaire habituelle, les investisseurs ont actionné un levier permettant de créer facilement un vivier d'associations prêtes à se lancer dans des projets nouveaux et susceptibles d'intégrer les contrats.

La nécessité d'avoir à gérer des fonds de plusieurs millions sur plusieurs années sélectionnait de manière naturelle les associations de taille importante, seules capables d'assurer une telle gestion.

« *On a aussi joué le rôle d'une sorte de hotline des associations qui ont identifié qu'on travaillait avec tout l'écosystème des associations, et qui nous ont sollicité en nous disant : ''Il y a de l'argent au bout du tunnel, comment on fait, c'est quoi le mode emploi ? '' Et donc là, plein de gens voulaient qu'on fasse des études de faisabilité pour eux. Nous on aidait des gens à confectionner des projets. Quelques-uns sont retenus. Donc maintenant, il y a bien des associations que cela intéresse. Les associations ont passé le cap de rabâcher : ''Ah non, privatisation de l'intérêt général » bla-bla-bla… Donc, on a passé ce cap-là.* » (Financeur)

En lançant les appels à projets des CIS, l'Etat met en avant des projets gérés jusque là par de grosses associations, occupant pour la plupart une place déjà importante sur le plan régional ou national. Malgré la peur de la mise en concurrence induite par ce type de dispositif, la richesse et la variété du paysage associatif français, conjugués à des besoins sociaux de plus en plus étendus, permettent de rester plutôt éloigné de ce scénario. Par contre, la question centrale soulevée par ce glissement est celle de la remise en cause des financements par subventions publiques. Ces dernières s'amenuisant, les associations se verraient ainsi obligées de répondre toujours davantage à des appels d'offre ciblés. Par ailleurs, le dispositif des CIS sélectionne d'emblée des associations candidates déjà acquises aux logiques de l'efficacité et disposées à faire la preuve de leur utilité sociale. Ainsi, en introduisant les CIS dans ce contexte de raréfaction des financements publics habituels et d'acceptation de la logique de la preuve de l'efficacité, l'Etat offre les conditions propices à la rencontre entre de grosses structures associatives et des financeurs privés en recherche de nouveaux domaines d'investissement.

Ces nouveaux « partenariats » soulèvent la question des rendements financiers. Malgré les rendements relativement faibles que l'Etat français avait imposé lors du lancement des premiers CIS en 2016, les acteurs financiers majeurs comme la BNP ont néanmoins joué le jeu en limitant leurs retours sur investissement. Si le secteur financier a compris que le secteur social français ne pouvait tolérer des taux d'intérêts élevés, ce point n'en a pas moins engendré par la suite de longs échanges (ou « négociations ») entre associations lauréates et financeurs privés afin de permettre à ces derniers de consolider leurs placements et limiter les risques de pertes :

« *Un deuxième ajustement à mettre en œuvre en France par rapport aux pays anglo-saxon, c'est la question de la rentabilité, où après de nombreuses discussions notamment celles menées avec le collectif des associations citoyennes (qui a été un représentant des associations qui a fort critiqué les CIS), et donc il a été décidé avec BNP de limiter le retour sur investissement, parce que c'est du social. Et donc sur les premiers contrats, on était à un retour sur investissement de 5% par an maximum de rentabilité. Ça a augmenté sur la deuxième vague de 2020 à 2023 où on était sur des rentabilités maximum de 6,5%.* » (Administration publique)

Aucun contrat à ce jour n'a donné lieu à une perte du capital investi. Si nous avons observés plus haut que les financeurs avaient joué le jeu, cette observation ne s'applique pas complètement aux acteurs du secteur bancaire, les financiers montrant peu d'empressement à entrer dans le dispositif des CIS. Presque toutes les personnes interviewées ont indiqué avoir constaté le faible engouement du secteur bancaire pour une telle démarche. Il paraît difficile de ne pas envisager une attitude plus enthousiaste du secteur financier si les taux de rendement venaient à « s'améliorer » à l'avenir.

Selon leurs évaluateurs, les CIS ont en théorie tous atteints le « succès ». Néanmoins, le fait que la généralisation des contrats sur tout le territoire n'ait pas eu lieu doit nous interroger : s'agit-il d'une prudente réserve gouvernementale vis-à-vis de la relative inefficacité de ces dispositifs innovants ?

A notre connaissance, un seul contrat a donné lieu à une reconduction sur le même périmètre départemental où il avait été expérimenté avec succès[144], produisant les économies escomptées auprès des deux départements de la Gironde et de la Loire-Atlantique. Ces contrats ne sont pourtant pas sans poser question sur ce qu'ils sont sensés mesurer. Ces contrats ont été établis avec l'ASE (Aide Sociale à l'Enfance) des deux Conseils Départementaux respectifs pour des montants de 2,5 et 2,7 millions d'euros. Ils visent à prévenir le placement d'enfants en institution ou en famille d'accueil. Débutés en 2019, ces contrats permettent d'expérimenter l'accueil de familles fragilisées par la précarité en « relais familial », dans une logique de prévention. Suivi par des équipes spécialisées qui interviennent directement auprès de familles où sont décelées des « difficultés éducatives », il est proposé un accompagnement préventif spécifique dans un logement neuf tout en se centrant sur « les compétences parentales et familiales ». Les contrats ont été considérés comme « réussis » car un très grand nombre de placements fort coûteux économiquement ont a priori pu être évités[145].

Les questions qui se posent alors sont les suivantes : comment la participation de l'ASE à ce contrat influe-t-elle sur le positionnement des équipes de terrain? Les équipes sont-elles plus enclines à maintenir des enfants dans leur famille même si le danger pour les enfants reste encore très fort, ce danger étant alors inconsciemment minimisé pour permettre d'atteindre les indicateurs d'objectifs ? Quid de l'après relais familial ? Quels sont les résultats à long terme pour les enfants maintenus à domicile ?

Un élément majeur doit être ici questionné : les évaluations sont réalisés après seulement 24 mois d'expérimentation. Or, tous les professionnels de la petite enfance et de la sauvegarde connaissent bien la difficulté d'un travail d'accompagnement qui nécessite souvent de très nombreuses années. Le problème semble donc entier : le court-termisme des évaluations fait écran à une évaluation sérieuse fondée sur des comparaisons à long terme.

Pour des raisons culturelles et techniques propres à la dimension « humaine » de son activité, le domaine du travail social dans son ensemble est longtemps resté relativement épargné par le processus des 4 étapes de la marchandisation (standardisation, quantification, monétisation, privatisation). Il est en effet très difficile de standardiser et de quantifier l'activité d'accompagnement social mise en place par les travailleurs sociaux des associations. Est-il possible par exemple de quantifier le temps nécessaire à des éducateurs pour permettre à un enfant victime de carences éducatives de retrouver un équilibre psychique et de construire une vie adulte autonome ? Ici, l'incertitude quant au résultat porte le plus souvent sur la qualité du travail d'accompagnement et sur la durée nécessaire à ce travail. Souvent cela prend une dizaine d'années pour des éducateurs chevronnés travaillant sur un mode artisanal, au coup par coup, sans soucis de reproductibilités des méthodes efficaces. Peut-on objectiver alors les paramètres de l'efficacité dans ce domaine et sur quelle durée ?

Avec les CIS, un des avantages mis en avant porte justement sur l'intérêt de lever les incertitudes de résultats dans différentes actions menées.

[144] Il s'agit du Contrat de la Fondation des Apprentis d'Auteuil réalisé dans les départements de Loire-Atlantique et de Gironde.
[145] Les placements coûtent bien plus chers que de maintenir les enfants dans leur famille.

Le format des CIS propose d'établir un protocole formel d'accompagnement social. Car en effet, ces contrats se proposent d'évaluer les résultats sur le moyen terme (2 ou 3 ans parfois) et de mettre à jour les méthodes utilisées par les travailleurs sociaux afin de standardiser les opérations (ou les reproduire efficacement) en cas de succès. Il s'agit donc dans ces contrats de rendre visible à la fois les actions menées et les résultats obtenus. Cet avantage d'objectivation par la standardisation et la quantification du travail vient donc accomplir les deux premières étapes qui pourraient conduire ensuite (à plus long terme) à la monétisation et à la privatisation redoutées par de nombreux acteurs du secteur social.

Mais pour éviter la monétisation et la privatisation, faut-il bannir toute standardisation et évaluation quantitative ? En quoi l'évaluation serait-elle néfaste en soi ? La standardisation des gestes, des méthodes et des outils professionnels serait-elle nécessairement un facteur de déshumanisation ?

La critique portant sur la « déshumanisation » du travail social agit comme un épouvantail auprès de nombreux acteurs du social, interdisant des travaux comparatifs visant l'amélioration de l'accompagnement des personnes vulnérables. Ce type de posture a pu ralentir pendant des années la standardisation et l'évaluation du travail social, protégeant certes ce secteur de la privatisation, mais affectant néanmoins la qualité, la justesse et l'efficacité sociale des accompagnements mis en place. En mobilisant le spectre de la privatisation du secteur social, certains acteurs ont pu en quelque sorte éviter d'avoir à engager une posture de réflexivité et s'exempter d'avoir à donner des gages d'efficacité dans leur travail d'accompagnement. Ainsi, ce qui a pu apparaître comme une position protectrice vis-à-vis d'une financiarisation du secteur social conduirait dans un second temps à une fragilisation de certaines associations face à l'introduction par l'Etat des nouveaux modes de financement imposés par le cadre des CIS.

L'impératif de rentabilité (à court ou moyen terme) et de performance économique qui est la norme du secteur marchand épargne encore aujourd'hui le secteur social. Mais cette norme s'impose petit à petit aux associations via notamment le développement des appels d'offre au détriment de la subvention annuelle. N'étant pas en mesure d'apporter les preuves préalables de leur efficacité et de leur bonne utilisation des deniers publics, les associations n'ont donc d'autre choix que d'adhérer à des dispositifs tels que les CIS, sous peine de disparaître progressivement. Ce faisant, elles finissent par s'inscrire dans des logiques de quantification et de standardisation directement liées à une dynamique de marchandisation contenue dans le principe même des CIS, en conformité avec la dynamique d'économie budgétaire plus large engagée par les services publics depuis près de 20 ans avec les NPM, RGPP et Loi Organique relative aux Lois de Finances.

Afin de se défendre contre ce type de normalisation, la question de la « productivité » du secteur social dans les associations s'appréhende d'abord par les professionnels comme une question éthique. Or, concrètement, les dimensions éthiques et de la « productivité » se posent à deux niveaux distincts :

- Premièrement, au niveau national, est-il « rentable » socialement d'accompagner les plus démunis, vulnérables ou déviants dans un parcours d'intégration sociale qui permettra ensuite d'économiser une part du budget de l'Etat pour produire des économies à long terme sur d'autres secteurs (santé, criminalité, etc.) ?

- Deuxièmement, au niveau associatif, et à budget constant en vue de remplir les indicateurs de performance, est-il préférable économiquement d'accompagner deux personnes proches de

l'emploi qui ont plus de chance de retrouver une activité salariée, ou bien d'accompagner une seule personne qui aurait de faible chance de retrouver un emploi ?

A ces questions où se confrontent éthique, quantification et productivité, les CIS répondent par « l'innovation » des dispositifs et donc la promesse d'une amélioration générale de la prise en charge des personnes dans le besoin. Toutefois, nous l'avons vu, le caractère innovant des projets reste lui aussi à démontrer. Et comme les budgets ne sont pas infinis, cela peut vite influer sur les choix des professionnels du secteur social entre certaines prises en charge plus « coûteuses » que d'autres. Soit ces professionnels consacrent deux fois plus de leur temps à des personnes en grande difficulté ou bien ils consacrent uniquement leur temps à des personnes dont l'accompagnement est plus facile, et donc plus « rentable ».

Ces choix sont déjà en cours partout en France, et les associations n'ont pas attendus les CIS pour les mettre en œuvre car nombre de subventions sont déjà actuellement conditionnées aux « résultats »[146].Avec les CIS, la « nécessité » de succès pour satisfaire les financeurs ne peut que faciliter l'orientation vers certaines prises en charge plus limitées et susceptibles d'aboutir au détriment des situations de précarité plus marquée avec des perspectives d'évolution plus incertaines.

Dans la posture défensive des associations citoyennes contre l'instrumentalisation des associations du social au service de politiques publiques, on retrouve principalement le fait qu'il ne serait pas possible pour les travailleurs sociaux de prodiguer des accompagnements qui ne soient autres que singuliers, et donc non mesurables, non quantifiables et par là même non monétisables. La nécessaire prise en compte des singularités de chaque personne accompagnée vient ici interdire toute réflexion sur la nature du travail réalisé et sur son efficacité à moyen ou long terme de la part des travailleurs sociaux. Cet énoncé d'une objectivation impossible du travail réalisé a hélas pour conséquence d'éluder toute forme d'auto-questionnement des professionnels sur l'efficience de leurs pratiques de métiers.

On peut parler ici d'un refuge derrière une posture « humaniste » qui hélas fait barrage à une posture scientifique. Sans doute s'agit-il pour les travailleurs sociaux d'essayer ainsi d'éviter de se faire déposséder de leurs savoirs artisanaux au profit de savoirs peut-être plus efficaces mais standardisés. Si le risque de taylorisation à outrance du travail social trouve ici un rempart de taille, ce système de défense laisse le secteur social sans défense du fait de l'absence d'élaboration de systèmes de preuve d'efficacité de ce travail.
Certes, il est difficile d'évaluer le travail social puisque nombre de ses effets ne s'actualisent parfois que bien des années après sa mise en œuvre. Néanmoins, la capacité à rendre compte de manière plus objective de l'efficacité de leur travail permettrait aux associations de se positionner plus fermement face aux diminutions ou retraits de subventions, en se tenant à distance de dispositifs comme les CIS, où quantification et standardisation, loin de prouver et de mettre en valeur l'efficacité et le bien-fondé de leur travail, ne sont que des préalables nécessaires à la monétisation et à la privatisation.

[146] Lors de la crise du Covid-19, la question sanitaire des choix de patients s'est posé dans toute sa nudité : beaucoup d'hôpitaux submergés par l'afflux de patients gravement atteints ont dû opérer des choix dans les services de réanimation saturés : le nombre de places étant limité, valait-il mieux sélectionner un malade dont les chances de survie étaient très faibles ou plutôt utiliser les quelques places encore disponibles pour des patients susceptibles de guérir.

Au stade de notre étude, la diffusion à grande échelle des CIS en France est un échec puisqu'un seul contrat a donné lieu à son maintien sur le territoire où il a été expérimenté[147].

Néanmoins, il n'y a aucun signe du côté de l'Etat que cette preuve de l'échec suffise à abandonner cet outil participant au projet général de mise au pas du secteur social et associatif. Peut-être faut-il aussi comprendre cette situation paradoxale comme le résultat d'une attente toujours plus forte de l'Etat envers « l'innovation sociale » et ses mirages. La croyance dans le Marché et ses effets bénéfiques pour l'intérêt général prévaut encore ici. Le danger est celui d'une croyance ; cette croyance au cœur de l'aspiration néolibérale possède un inconvénient : elle interdit le doute quant à la viabilité du projet de faire société avec les outils gestionnaires qui sont en vigueur dans le domaine industriel et marchand.

Peut-être faut-il aussi supposer que le développement des CIS est encore possible, notamment dans l'hypothèse d'une loi « obligeant » le secteur bancaire à investir dans ces dispositifs, avec probablement une réévaluation à la hausse des rendements financiers ?

Pour finir, il est certain que les CIS vont engendrer un changement dans l'activité même des professionnels du secteur associatif. Et c'est sans doute là qu'il faut chercher l'effet potentiellement bénéfique de ce type de contrat. L'exigence et la rigueur scientifique au service d'une quantification et d'une standardisation adaptées peuvent peut-être sortir le secteur social d'un moyen-âge artisanal où aucun savoir n'est véritablement formalisé, ni aucun progrès susceptible d'être sauvegardé puis transmis. Il y a bien une révolution du savoir a opérer dans ce secteur où la notion de preuve et de résultat objectivé reste un impensé chargé d'ambivalence pour des professionnels pourtant désireux de bien faire leur travail. Ce serait donc peut-être l'œuvre des CIS que de contribuer à façonner un univers professionnel dans lequel de solides connaissances puissent un jour parvenir à se déployer dans l'intérêt de tous les usagers.

[147] Pour le secteur financier, les contrats ont tous été qualifiés de « succès » afin de leur permettre d'être remboursé avec intérêts par l'Etat français.

ANNEXES

Les quatre questions centrales du dispositif des CIS *: Evaluation, risque, impact, coûts évités*

Evaluation, risque, impact, coûts évités : ces quatre notions au cœur du dispositif CIS soulèvent des questions. Elles interrogent les justifications techniques et argumentatives des Contrats à Impact. En outre, toutes portent la marque de l'extension de la rationalisation par le calcul que traduit l'omniprésence du souci de la rationalisation gestionnaire. Pour ces raisons elles méritent que l'on porte sur elles un regard attentif.

Évaluation

Quantification, de l'action sociale, de son efficacité, des orientations envisagées, des objectifs fixés, du temps pour les atteindre, des investissements consentis, des gains escomptés (retour sur investissement), des risques encourus, randomisation des expérimentations, etc. L'évaluation par indicateurs est une notion centrale du dispositif CIS. L'évaluation est à la fois un guide, un vecteur de bonnes conduites, une condition *sine qua non* pour asseoir la légitimité des actions que l'on compte entreprendre ; c'est une sorte de boussole qui confère d'emblée sa pertinence à ce qu'elle touche. Pourtant, s'il ne s'accompagne pas d'un regard critique, l'exercice de l'évaluation — par la quantification — risque aussi de s'accompagner de quelques difficultés. En tout premier lieu cet exercice d'analyse critique conduit à interroger le socle sur lequel repose la force de conviction qu'on accorde à la quantification. Cette force repose sur une croyance, croyance en la neutralité des techniques de mesure des indicateurs ; les modalités intrinsèques du calcul détiendraient le pouvoir de rendre compte du réel sans le trahir, elles en seraient l'expression fidèle, gage de certitude. Ces modalités permettraient ainsi de mesurer l'efficacité des actions entreprises ou que l'on compte entreprendre. Tout se passe comme si la quantification contenait la promesse d'un regard objectif sur le fonctionnement et l'essence même du réel, conférant ainsi toute leur légitimité aux actions. Et cette certitude de l'objectivation du monde social par le calcul de renfermer le pouvoir de clore débats et controverses, conférant ainsi au politique, confondu avec la figure de l'expert en statistiques, une plus-value de neutralité. Au nom de quelle rationalité alors pourrait-on s'opposer aux décisions prises qui s'appuient sur le verdict du chiffre ? Et pourtant… Loin de refléter le réel, l'évaluation procède, d'abord et avant tout, de choix sélectifs, et donc de décisions qui ne peuvent être dénuées de recherche d'intérêts et auxquelles sont attachées des représentations du monde.

Quels sont ces choix sélectifs ? Choix de ce qui fera l'objet de la mesure, des effets d'une action (où commence et s'arrête les effets d'une action ?), des modalités de la mesure des effets, de la temporalité accordée à l'attente de effets, des modalités de vérification des objectifs poursuivis, des écarts entre les objectifs initiaux et ceux qui auront été atteints et identifiés comme tels, des indicateurs et critères retenus, de l'établissement des seuils, de l'attribution de causes aux effets censés en découler mécaniquement, du schéma causatif qui rend compte de ce qui advient, de la théorie sur laquelle repose ce schéma, etc.

Ces *choix* qui relèvent de la *praxis* scientifique se parent de la neutralité axiologique pour évacuer la question du débat qui porterait sur les choix économiques et politiques retenus par les indicateurs. On voit donc tout ce que la notion d'« évaluateur indépendant » engage comme travers. Le principal de ces travers consiste à ne pas interroger la pertinence politique des indicateurs et tout ce que leur observance peut engager comme dérive. Ici, l'exercice épistémologique requis par l'évaluation se pare de rigueur pour mieux imposer la cécité sur leur pertinence sociale et politique.

On sait que les choix des indicateurs au service de l'évaluation relèvent d'une co-production entre les acteurs du dispositif CI(S). Dès lors on voit aussi que la capacité des acteurs à imposer leur point de vue dépend des ressources financières, culturelles, symboliques et temporelles dont ils disposent. La détermination de ces paramètres, « leur choix », révèle donc, sur le fond, l'état d'un rapport de force au sein du champ de la négociation. Rapports de force, dimensions politiques et épistémologiques tentent de se résoudre autour de la question de l'évaluation par la quantification. Mais on le sait : *la donnée n'est pas un donné*[148]. Elle relève d'un construit social. Que mesure-ton dans la mesure ? Qu'évalue-t-on dans l'évaluation ? Il va de soi que ces précautions et mises en garde n'ont pas valeur de rejet de l'évaluation, et encore moins de la quantification par laquelle elle s'exprime. Elles invitent plutôt à une interrogation sur les conditions de production des indicateurs chiffrés qui permettent de penser les limites de l'action sur le réel. Le réel et l'évaluation qu'on en fait ne se confondent pas. Poser ces réflexions suggère d'interroger ce qui marche quand ça marche et, ainsi, de ne pas voir *a priori* dans la reproduction et la standardisation des remèdes au monde social.

Risque

Risque pour qui, risque pour quoi ? La notion de risque est éminemment stratégique. La maîtrise du risque peut rapporter gros. Report du risque du public vers le privé si les objectifs ne sont pas atteints, partage et transfert du risque, gestion du risque, limitation de la prise de risque financier pour les investisseurs, calcul du coût du risque, maîtrise et expertise du risque, protection du capital-risque, absorption du risque, etc. La définition classique de la notion de risque distingue trois significations à ce terme : « un danger éventuel plus ou moins prévisible », l'« éventualité d'un événement ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties et *pouvant causer*[149] la perte d'un objet ou tout autre dommage », et « le fait de s'exposer à un danger[150] ». La notion de risque contenue dans l'architecture du dispositif CI(S) s'inscrit exclusivement dans une perspective de sa mesure. Avec la notion de risque on entre dans la monétarisation des actions sociales entreprises, actions qui acquièrent une existence digne d'intérêt à condition qu'elles soient quantifiables, c'est-à-dire qu'elles donnent lieu à la production d'indicateurs chiffrés. La re-connaissance des effets d'une action menée est ainsi liée à sa propension à se laisser traduire sous forme d'indicateurs. Le risque devient donc mesurable.

---

[148] Sur ces problématiques, on pourra se reporter aux écrits de Robert Salais, en particulier à « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », La Documentation française. « Revue française des affaires sociales », 2010/1, pp. 129-147. et « La donnée n'est pas un donné. Pour une critique de l'évaluation chiffrée de la performance », École nationale d'administration. « Revue française d'administration publique », 2010/3 n° 135, pp. 497-515.

[149] Souligné par nous.

[150] Dictionnaire, *Le Petit Robert de la langue française*, Paris, 1985, p. 1721.

Une première remarque s'impose : avec le risque il reste possible que les effets de l'action menée ne soient pas au rendez-vous. Il faut en effet entendre le risque au sens statistique de la probabilité — plus ou moins forte — de l'apparition d'un événement (d'un effet). Une cause identifiée (ici, une action entreprise) pourrait ne pas entraîner systématiquement l'apparition de l'effet attendu. De plus, si l'on prétend que A entraîne B encore faut-il être en mesure d'établir la force de la relation causale. La désignation de risque au sein du dispositif CI(S) pré-suppose donc d'identifier une liste d'effets produits par l'action entreprise (ou que l'on compte entreprendre). Et il faut que chacun de ces effets produits puisse faire l'objet d'une mesure d'indicateurs. L'identification de ces effets fait ainsi apparaître, comme en creux, la cartographie des relations causales qui sont tissées entre des éléments de nature différente (la pauvreté [A] favorise, au sens statistique du terme, la violence [B]) ; où l'on voit que cette mise en relation — d'influence — s'établie nécessairement sur une toile de fond théorique (qu'elle soit explicite, ou pas). Mais pour parvenir à l'évaluation du risque, il faut franchir une étape supplémentaire, celle de sa quantification qui, *in fine*, conduira à pouvoir affirmer combien coûte l'effort pour produire l'effet attendu. Pour cela il faut réduire le réel par un processus de quantification. La mathématisation apparaît ici comme le moyen privilégié pour accéder de manière simplifiée au réel, afin d'en traduire une partie, sans prétendre en épuiser tous les aspects. On sait que l'exercice qui consiste à rendre compte du réel sous forme mathématique s'élabore sur la base de conventions de mesure. Une fois accomplies, ces différentes opérations autorisent à voir dans les indicateurs chiffrés les objectifs à l'origine de l'action. Affirmer pouvoir quantifier a priori le risque d'une action que l'on compte entreprendre présuppose donc : d'avoir établi et ce façon exhaustive la cartographie des relations causales qui lient dans la durée (dimension temporelle) l'action à la totalité des effets qu'elle produit (dimension spatiale) ; puis, d'être en mesure de quantifier l'intensité de ces relations ; mais aussi, de considérer que les effets produits ne se retournent pas contre les causes qui les ont produites afin de produire à nouveaux des effets (rétroactivité). Ces conditions imposent au calcul du risque d'arrêter de façon arbitraire, dans l'espace et le temps, la chaîne des relations de causes à effets qui lie(rait) de façon linéaire l'action aux effets qu'elle engendre. Il ne peut donc y avoir de méthodologie permettant de quantifier avec exactitude le risque — pris par les investisseurs (calcul du risque qui, rappelons-le est une pièce maîtresse de l'établissement du montant du retour sur investissement) — qu'à condition de considérer comme allant de soi d'arrêter arbitrairement dans le temps et l'espace la chaîne linéaire des éléments produits par une action entreprise. On voit donc que la construction, même méticuleuse d'un cadre méthodologique apte à quantifier le risque de voir les actions entreprises conduire aux effets attendus, n'épuise pas l'étendue des effets — inattendus —auxquels l'action pourrait conduire.

Impact

Le nom du dispositif l'indique, la notion d'impact est centrale. Le dispositif CI(S) ne peut prétendre à l'efficacité qu'à condition que l'impact poursuivi puisse être minutieusement évalué. En 2011, le Conseil Supérieur de l'Économie Sociale et Solidaire définissait l'*impact social* comme « *l'ensemble des conséquences (évolutions, inflexions, changements, ruptures) des activités d'une organisation tant sur ses parties prenantes externes (bénéficiaire, usagers, clients) directes ou indirectes de son territoire et internes (salariés, bénévoles, volontaires), que sur la société en général*. » On voit que le champ couvert par la notion d'impact social est vaste, plus que vaste, il est en fait illimité. On pourrait raisonner par l'absurde et se demander parmi les actions d'une organisation ce qui pourrait bien échapper à cette définition attrape tout. Qu'en est-il de la possibilité même de la mesure de l'impact ? Mesure et démesure de la mesure de l'impact…

La mesure concrète de l'impact se heurte ainsi aux ambitions — sans doute légitimes — qui concourent à l'ouverture de ce champ de conséquences. La mesure concrète de l'impact doit donc, d'un point de vue pratique, se restreindre à ce qui s'avère économiquement viable et mettre de côté les autres effets non mesurés. Mais on sait que les objectifs fixés, s'ils génèrent bien des conséquences, produisent aussi des effets que l'on pourrait qualifier d'indésirables. Les effets débordent toujours et nécessairement les objectifs sociaux initialement fixés et les intentions qu'ils cristallisent. Autrement dit, la notion d'effet ne peut être confondue avec celle d'impact.

Posons une hypothèse : admettons que le sentiment, fondé ou pas, d'une instrumentalisation et d'une financiarisation de leur activité par les professionnels œuvrant dans le champ social produise sur eux une forme de désengagement et de souffrance au travail. Le coût économique de leur mal-être au travail rentrera-t-il dans le champ des conséquences induit par la mise en place du CIS ? Poursuivons. Comment des impacts de nature différente pourraient-ils être identifiés si les indicateurs de performance sont sélectionnés a priori ? Et comment, encore, prétendre attribuer de façon irréfutable une conséquence à une cause et une seule ? En outre, les conséquences aisément quantifiables, donc "monétisables", ne risquent-elles pas d'être privilégiées dans l'acte de la mesure d'impact et ce au détriment de celles qui se laissent moins happer par la logique du chiffre, qui sont difficiles à mesurer ? C'est à dessin que nous avons distingué la notion de *conséquence* de celle d'*effet*. La première renvoie à une épistémologie propre aux sciences dures, alors que la seconde réfère plutôt à celle des sciences humaines. Du côté des conséquences, les évènements s'enchaînent mécaniquement dans une linéarité de relations (A entraîne B, qui entraîne C, etc.), on parlera ici d'épistémologie du *compliqué*, alors que du côté des effets, les relations peuvent être dites rétroactives, récursives ou encore, circulaires (A peut entraîner B, ou C, ou D, B avoir des effets, en retour sur A, de même que B sur C, etc.) on parlera alors de *complexité* ; l'exactitude de la prédiction d'un côté, l'incertitude du devenir de l'autre. Notons que le problème de la délimitation temporelle et spatiale des impacts se pose de façon identique pour ces deux modalités d'appréhension du réel. Ainsi, dès lors que l'on applique, à travers la mesure d'impact, l'épistémologie propre aux sciences dures au champ du social, on risque, avec une grande certitude, de ne pas mesurer l'éventail des effets produits, quand bien même on se contenterait de parler uniquement de conséquences. Faire rentrer par la force le social dans les protocoles expérimentaux propres aux laboratoires manifeste un trait saillant d'un imaginaire qui porte la marque de l'envahissement de toutes les activités humaines par la logique de la quantification [151] . La croyance en la possibilité d'appliquer au social l'épistémologie propre aux sciences dures est au fondement de la légitimité de la mesure d'impact.

Coûts évités

La notion de *coûts évités* est la clef de voûte de la justification de l'introduction des CI(S). *« Entendue de manière triviale, la notion de coût évités renvoie à l'idée qu'une action génère des économies supérieures au coût qu'elle a engendrés.* [152] *»*

[151] Voir à ce sujet l'ouvrage de Dominique Pécaud, *Risques et précautions. L'interminable rationalisation du social*, Paris, La Dispute, 2005, 313 p.

[152] « *Qu'ils se dotent d'un unique indice de référence ou pas, la notion de coûts évités va fonctionner ici sur la base d'une estimation du coût de la politique publique mise en œuvre jusqu'ici appelé le statu quo. L'estimation du coût de ce statu quo et de son degré de réussite est fondamentale car elle va servir de base à la détermination de l'économie générée par la puissance publique grâce à ce nouveau programme, par comparaison avec les scénarii de résultats de l'action financée par le SIB, selon les pourcentages ou nombres de réussites atteints (comme le nombre d'enfants qui n'entre plus dans un établissement de soin). Cette économie générée permet alors de justifier un certain degré de pourcentage de rémunération des investisseurs (…) tout en permettant à la*

Il faut donc ici être en mesure d'apporter la preuve chiffrée que les coûts évités par un projet (pour la puissance publique) dépassent le montant du projet lui-même. L'administration de cette preuve est décrite comme essentielle dans la constitution du dispositif, d'autant que ce calcul des coûts est étroitement corrélé aux montants des retours sur investissement fournis aux investisseurs privés. Or il se trouve que le calcul de ces coûts s'avère dans l'immense majorité des contrats particulièrement périlleux et approximatif. *« On fait ce bricolage pour faire exister ces justifications qui vont servir de base ensuite à la mise en place concrète du CIS concrètement »* (Chercheur). Une analyse critique, même rudimentaire, montre ainsi, et c'est ce que nous allons voir, toute la fragilité du socle mathématique sur lequel repose la notion de coûts évités. Là non plus, point de neutralité, le calcul desdits coûts présuppose en effet l'existence, dans l'esprit de ceux qui les calculent, d'une matrice (cartographie ou représentation) mentale de relations causales, soit, un *choix* — théorique — des éléments causatifs retenus (A entraîne B, qui entraîne C, etc.), mise en relation redoublée par l'ambition de la quantification de l'intensité de l'impact qu'exerce A sur B, et B sur C, etc. Et la même question lancinante de se poser : où commencent (spatialement et temporellement parlant) les causes et où s'arrêtent leurs effets, sachant que les décisions (ou mesures) politiques ont des impacts sociaux qui ont un coût économique qui génère à son tour des effets sociaux[153]… Il y a là une boucle sans fin à l'intérieur de laquelle, trancher, afin de faire débuter, puis, arrêter la chaîne des éléments causatifs, tout en prétendant statuer quant à la force de leur influence respective, semble aussi hasardeux que problématique.

Et ces questions se posent avec la même nécessité et peut-être avec des difficultés tout aussi insurmontables dans le champ environnemental : *« Le calcul du coût évité pour l'environnement, il n'est pas évident, par ce qu'il n'y a pas un prix à la nature. »* (Administration Public)

D'emblée, une autre question essentielle se pose : pourquoi ne pas les avoir évités ? Question qui en entraîne une autre, plus délicate, pourquoi avoir mené et peut-être même continuer à mener des politiques qui génèreront des effets qui entraîneront à leur tour des coûts pour la collectivité ? On voit par là ce qu'a de crucial, à la fois d'éminemment stratégique et politique, la recherche des causes. Voici quelques exemples. Quand il s'avère économiquement moins couteux d'accompagner un enfant en difficulté dans sa famille d'origine que de le placer en foyer, cherche-t-on à améliorer la situation de cet enfant ou bien à faire des économies budgétaires ? Quand on cherche à prendre en charge en aval les effets en chaîne des situations de chômage, effets qui se traduisent indissociablement en termes sociaux et économiques, et dont le coût est important pour la collectivité, ne gagnerait-on pas à voir aussi, ce qui, en amont, en est à l'origine ? *« On sait que l'Allemagne a perdu 1 million d'emplois en cinq ans, et que ses entreprises construisent des usines en Europe de l'Est, en Asie et en Amérique latine. Si l'industrie de l'Europe de l'Ouest délocalise en masse ses usines, on peut s'interroger sur la pertinence de tous ces débats portant sur la meilleure politique gouvernementale pour lutter contre le chômage.*[154] *»* L'aspect incongru que représente le calcul de tels coûts s'accompagne d'un autre danger, celui de panser les effets sans se soucier des causes politiques qui les engendrent. *Fait-t-on le calcul des coûts évités par les mesures non néolibérales qu'on aurait pu prendre ? Et se penche-ton, plus frontalement, sur les conséquences des politiques qui ont été concrètement appliquées ?*

---

puissance publique de réaliser des économies. » E. Besançon, S. Celle, N. Chochoy, T. Guyon et Y. Martell, « L'Investissement à Impact Social », *op. cit*., p. 19.

[153] Voir P. Bourdieu, *Les structures sociales de l'économie*, *op. cit* ou encore E. Todd, *L'illusion économique. Essai sur la stagnation des sociétés développées*, Paris, Gallimard, 1998, 324 p.

[154] Martin Woollacott, « Bosses must learn to behave better again », The Guardian, 14 juin 1997, cité par Zygmunt Bauman, *Le coût humain de la mondialisation*, Pluriel, 2010, p. 88.

Avec le calcul des coûts évités on est conduit, *d'un point de vue théorique*, à s'interroger dans deux directions : l'une dirige la réflexion vers les conséquences des politiques mises en œuvre, l'autre nous entraîne vers les conséquences des politiques qui ne l'ont pas été. Mais, *d'un point de vue pratique*, on n'appréhende ni l'une ni l'autre. Et, dans ces deux directions, une même question se pose : où commencer et où arrêter la chaîne des éléments causatifs desquels découle(raie)nt des coûts ? À titre de simple exemple, on sait que les mesures néolibérales produisent des effets d'autant plus importants (en termes sociaux, et donc, économiques) qu'elles se déversent sur un terrain de réception déjà endommagé par ces mêmes mesures. Les coûts des mesures politiques étant accentués du fait de la dislocation de la société sous les coups de butoir des mesures néolibérales ; les coups augmentent les coûts. Mais la logique du calcul des coûts évités laisse de côté ces enchaînements pourtant déterminants[155]. La force de l'imaginaire de la rationalisation par le calcul conduit non seulement à construire des problèmes qui répondent à *ses* exigences, elle porte aussi, et simultanément, à leur apporter des réponses, *ses* solutions, qui relèvent des mêmes logiques. Ainsi, la fascination qu'exerce la mathématisation du réel s'accompagne-t-elle d'un aplanissement de ses spécificités — *« On peut savoir combien coûte un demandeur d'emploi* (…), [on sait aussi qu'] *une tonne de CO2 ça se valorise tant » (Opérateur)*, aplanissement qui conduit imanquablement à se demander combien de tonnes de CO2 valent de demandeurs d'emplois ? — qui conduit les politiques à suivre scrupuleusement, sans en affronter les conséquences, la direction contenue dans cette formule d'Henri Poincaré qui voyait en *« la mathématique (…) l'art de donner le même nom à des choses différentes. »* Pour ces différentes raisons il nous semble pouvoir avancer que ce type de calcul relève du leurre, et, plus encore, qu'il remplit une fonction de recyclage — potentiellement lucratif — des effets délétères des politiques néolibérales, sans n'y rien changer. Les causes n'étant pas remises en cause, le système capitaliste peut se perpétuer sur les cendres de ce qu'il détruit, en sortir renforcé, prospérer et s'étendre… jusqu'à quand ?

[155] Tirant les conséquences politiques des enjeux épistémologiques du calcul des coûts, Pierre Bourdieu appelait à une autre comptabilité de l'économie politique qui intègre les utilités et désutilités des mesures politiques. « *Ce serait en somme un utilitarisme élargi de l'État qui étendrait le calcul des utilités et des désutilités à des domaines, des situations et des phénomènes que la microéconomie mainstream ne prend pas en compte. Cette « économie du bonheur » devrait prendre acte « de tous les profits, individuels et collectifs, matériels et symboliques, associés à l'activité (comme la sécurité), et aussi de tous les coûts matériels et symboliques associés à l'inactivité ou à la précarité (par exemple la consommation de médicaments : la France a le record de consommation de tranquillisants)* ». Pour Bourdieu, « *le calcul macroéconomique ou, pour le dire plus justement, macrosocioéconomique, celui qui devrait intégrer toutes les utilités et désutilités, en particulier celles qui sont liées à la violence économique, ne peut être qu'un calcul réalisé par un centre politique informé de toutes les interdépendances sociales.* » P. Bourdieu, *Contre-feux*, Paris, raisons d'agir, 1998, p. 46 cité par C. Laval, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, *op. cit*., p. 243-244.

La critique sociale fait apparaître les enjeux des CIS

Nous dressons ici un tableau synthétique des critiques sociales qui ont déjà été adressées à l'encontre du dispositif des CIS, nombre d'entre elles ont été et sont émises par des défenseurs de l'Etat social[156]. L'absence de recul historique sur les effets réels des CIS impose de considérer ces critiques avec circonspection. Afin de ne pas surcharger la lecture nous avons préféré appliquer la forme affirmative à tous les paragraphes. Le premier ensemble présente les arguments positifs des promoteurs des CIS, les autres, la voix de ses détracteurs.

Les arguments des promoteurs des CIS :

- dans un contexte de restriction budgétaire, l'appel au privé est présenté comme une solution innovante ;
- la mise en concurrence stimule l'innovation sociale et environnementale ; il est à la fois gage d'efficacité et source de profit ;
- pour justifier l'introduction des CIS est admis l'argument selon lequel le secteur privé est plus efficace et moins cher que le public ;
- le secteur privé est en mesure de pallier les défaillances de l'État ;
- la philanthropie affichée des investisseurs est un gage de leur désintéressement ;
- il n'y a pas de risques de conflits d'intérêts entre les acteurs du dispositif ;
- l'indépendance entre les acteurs est réelle ;
- la neutralité des évaluateurs et l'objectivité des évaluations du risque est assurée ou contrôlée ;
- la méthode par randomisation apporte la preuve irréfutable que les résultats dépendent uniquement des actions entreprises ;
- le pragmatisme érigé en valeur suprême des principes d'action manifeste une neutralité politique qui sert la dimension éthique ;
- le coût de la mise en œuvre des CIS est peu élevé (constitution du dossier, suivi méthodologique, procès d'évaluation et calcul du retour sur investissement) ;
- il y a une absence de risque financier pour la puissance publique ;
- le transfert du risque se déporte de l'État vers les investisseurs privés ;
- l'État fait des économies budgétaires ;
- la mise en œuvre du dispositif apporte la preuve des économies réalisées par le calcul des coûts évités.

Les arguments des détracteurs :

Extension de la logique du Marché

- le CIS est un outil-vecteur de l'expansion des logiques de la financiarisation et du Marché au sein des champs social et environnemental ;
- le CIS est un dispositif au service de la fusion entre l'économique et le social, ou plutôt, de la dilution de celui-ci dans celui-là ;
- l'action publique est dépendante des logiques du marché ;

[156] Il va de soi que ce qui est considéré comme négatif pour les uns sera perçu positivement par les autres. Les oppositions d'intérêts de classes sont ici très clairement marquées entre fractions dominantes du champ économique (promotrices des CIS) et fractions dominées du champ économique (détractrices des CIS).

- les CIS sont les vecteurs d'une privatisation des actions sociales et du traitement des plus démunis ;
- avec les CIS s'introduit et se diffuse dans le champ social le vocabulaire et les méthodes du NPM (New Public Management) ;
- avec les CIS, les dépenses sociales se transforment en investissement social source de bénéfices potentiels ;
- le progrès social et l'intérêt général sont subordonnés à la rentabilité économique ;
- l'indépendance de la gouvernance du secteur social est menacée par l'extension de la logique marchande ;
- les CIS introduisent au sein même du champ social une logique de la quantification et de la rentabilité ;
- réduction de la personne à un moyen pris dans l'engrenage de la rentabilité ;
- la personne est un dossier dont le coût individuel sera estimé avant d'être traité afin d'en assurer la potentielle rentabilité ;
- la financiarisation du social entraîne un fort niveau de dépendance vis-à-vis des financeurs en passant de la subvention à l'appel d'offre ;
- les secteurs social et environnemental deviennent le lieu d'une mise en concurrence de tous les opérateurs et associations ;
- l'introduction des formules investissement responsable, responsabilité sociale des entreprises, capitalisme vert, ou encore, finance verte camoufle la recherche de profit en valeurs morales.

La valeur réduite à la mesure

- les activités sociales ou environnementales se prêtant mal à la quantification entrent difficilement dans les financements CIS ;
- la mesure devient l'unique étalon de l'efficacité gestionnaire qui devient l'unique étalon de la valeur des actions menées ;
- l'efficacité réduites au cadre de la quantification gestionnaire devient l'unique vecteur pour accéder à l'existence légitime ;
- la légitimité d'un projet tient alors à sa "capacité" à se laisser exprimer dans le langage des critères propres à la rationalité gestionnaire du dispositif ;
- la légitimité de l'action se fonde sur son potentiel de rentabilité, l'intérêt qui lui est porté est subordonné à son utilité sociale et économique directe ;
- le secteur associatif est soumis à l'impératif de rentabilité ;
- l'exigence d'utilité sociale et économique oriente par avance les projets souhaitables ;
- l'incompatibilité est flagrante entre le secteur financier et l'éthique, *« regarder la valeur de toute chose depuis un point de vue d'investisseur »* (È. Chiapello) *versus « tout a un prix ou une dignité. »* (E. Kant)

Les bouleversements pour les professionnels

- sous couvert de neutralité des données chiffrées (sensées refléter le réel) l'extension de la financiarisation s'accompagne d'une dépolitisation de l'action en évitant controverses et confrontations d'arguments ;
- le recours aux indicateurs chiffrés fait perdre le sens initial de l'action ;
- la financiarisation de l'action sociale porte atteinte à l'éthique et aux représentations associées au métier des professionnels ;
- perte d'autonomie sur les outils et les manières de faire son métier ;
- la création d'un marché du social porte atteinte à la fonction émancipatrice propre à la sphère associative ;

- la mise en concurrence des acteurs associatifs détache les objectifs sociaux poursuivis par les acteurs du champ social de l'intérêt général ;
- généralisation d'une compétition-concurrence entre, associations, entre projets et entre salariés.

La privatisation de l'intérêt général

- le dispositif favorise mécaniquement les plus grosses structures qui disposent des moyens économiques pour la constitution et le suivi chronophages des projets ;
- il y a un risque de captation massif des financements publics par les plus grandes structures ;
- il y a un risque de récupération et d'instrumentalisation des préoccupations morales, sociales et environnementales par l'économie de marché ;
- retraduction des questions relatives à l'intérêt général par l'économie de marché ;
- interrogations quant à la responsabilité de la société à l'égard des citoyens les plus vulnérables ;
- les CIS représentent un risque de déviation de l'action sociale quant à ses fondements et ses finalités ;
- sous couvert de concurrence pure et parfaite le dispositif des CIS est au service de l'absorption du champ de l'ESS par les grands groupes (entrepreneurs sociaux et banques) ;
- du côté de l'État, renoncement à des compétences propres et dessaisissement d'ingénierie ;
- la crainte d'un désengagement de l'État dans la mise en œuvre des activités d'intérêt public est corrélée à une emprise du secteur privé sur les choix des actions sociales et environnementales à mettre en œuvre ;
- il y a un risque à laisser le modèle social échapper à la sphère de décision démocratique par sa soumission aux impératifs des rendements financiers.

De la redistribution des pertes et des profits

- la preuve du caractère réellement innovant d'un projet semble difficile à établir ;
- seuls les projets source de profit — et comportant le moindre de risque — pour les investisseurs sont dignes d'intérêt pour ces deniers ;
- conjointement, les projets réellement innovants n'ayant pas encore fait leurs preuves, courent le risque de ne pas intéresser les investisseurs privés ;
- il y a une augmentation de la dépendance des organisations les moins robustes à l'égard des financements privés ;
- seuls les projets à faible plus-value restent à la charge de la puissance publique ;
- eu égard aux coûts qu'ils génèrent pour la puissance publique, les CIS servent davantage les intérêts des investisseurs privés qu'ils ne servent l'intérêt général ;
- il y a la crainte de voir le privé tirer des profits de la misère sociale et de l'exclusion ;
- il y a une maximisation des profits et une minimisation des risques au profit des investisseurs privés ;
- les CIS sont synonymes de *« bombe à retardement »* financière pour le budget de l'État.

Les interviewés

Numéro	Date entretien en 2023	Nom	Type
E1 et E1bis	9 mars & 31 mai	Anonymisé	Administration Publique
E2	15 mars	Anonymisé	Conseil
E3	24 mars	Anonymisé	Opérateur
E4	25 mars	Anonymisé	Chercheur
E5	29 mars	Anonymisé	Opérateur / évaluateur
E6	29 mars	Anonymisé	Opérateur
E7	5 avril	Anonymisé	Chercheur
E8	6 avril	Anonymisé	Opérateur
E9 et E9bis	17 avril	Anonymisé	Financeur
E10	26 avril	Anonymisé	Administration Publique
E11	2 juin	Anonymisé	Structurateur

Liste complète des CIS depuis 2016
Mise à jour en avril 2023

Structure	Objet	Population cible	Durée totale (en année)	Coût total maximum pour l'Etat	Payeur final	Etat d'avancement	Année de lancement / *Année de lancement estimée*
Adie	Insertion professionnelle par l'octroi de micro-crédits pour la création d'entreprises en ZRR	Personnes allocataires du RSA en ZRR	6	1 496 500 €	- SECACESS (MEF)	En cours de réalisation	2017
Wimoov	Mobilité dans l'accès à l'emploi	Actifs en situation de "précarité de mobilité"	1	750 000 €	- DG Trésor (MEF) - HCESSIS - DGEFP (MT) - CGDD (MTE)	Terminé	2018
Fondation Apprentis d'Auteuil - 1	Aide sociale à l'enfance, en remplacement du placement en maison d'accueil	Enfants en situation familiale précaire	7	2 492 100 €	- Conseil Départemental de Loire Atlantique	En cours de réalisation	2019
Fondation Apprentis d'Auteuil - 2	Aide sociale à l'enfance, en remplacement du placement en maison d'accueil	Enfants en situation familiale précaire	6	2 760 176 €	- Conseil Départemental de Gironde	En cours de réalisation	2019
La Cravate Solidaire	Insertion professionnelle par l'accompagnement vestimentaire et ateliers de mise en situation de recrutement	Jeunes suivis en mission locale	3	449 140 €	- DG Trésor (MEF) - HCESSIS - DGEFP (MT)	Terminé	2018
Article 1 (passeport avenir)	Orientation scolaire et professionnelle	Lycéens en lycée agricole	4	1 000 000 €	- Fonds B. - DG Trésor (MEF) - HCESSIS - DGER (MA)	En cours de réalisation	2018
Impact Partners (Académie)	Insertion professionnelle par l'apport de capitaux pour la création de commerces franchisés en QPV	Primo-entrepreneurs en QPV	n.a.	800 000 €	- DG Trésor (MEF)	En cours de réalisation	2017

Foncière Chênelet	Réhabilitation / rénovation de logements anciens en logements sociaux en zone rurale	Locataires à faibles revenus éligibles au parc du logement social	6	3 400 000 €	- ANAH	En cours de réalisation	2019
Réseau Eco Habitat	Réhabilitation / rénovation de logements	Propriétaires à faibles revenus en situation de précarité énergétique	5	2 300 000 €	- ANAH	En cours de réalisation	2020
Solidarités nouvelles face au chômage	Insertion professionnelle de chômeurs de longue durée	Bénéficiaires d'emplois "solidaires"	4	500 000 €	- DG Trésor (MEF) - HCESSIS - DGEFP (MT)	Terminé	2019
Médecins du Monde	Lutte contre le sans-abrisme ; lutte contre la récidive	Sans-abris en situation de handicap psychique	5	6 000 000 €	- DG Trésor (MEF) - DAP (MJ) - DIHAL (MTE) - DGRI (MESRI)	En cours de réalisation	2021
Care (GHM - Gestion de l'Hygiène Menstruelle)	Lutte contre la précarité menstruelle	Femmes et écolières éthiopiennes en situation précaire	3	3 475 000 €	- AFD	En cours de réalisation	2022
Label Vie	Formation et labélisation, principes du développement durable	Crèches	5	3 130 000 €	- ADEME	En cours de structuration	*2023*
ANDES	Lutte contre le gaspillage alimentaire par la récupération d'invendus	Epiceries solidaires	3	2 948 000 €	- ADEME	En cours de structuration	*2023*
TOOPI Organics (Valurine)	Innovation dans les biotechnologies : valorisation de l'urine en ressource (fertilisant)	Filière agricole	5	3 822 906 €	- ADEME	En cours de structuration	*2023*
ARTICONNEX	Réemploi de matériaux : reconditionnement de matériaux de chantier	Industrie BTP	4	2 548 000 €	- ADEME	En cours de structuration	*2023*
Linkee	Lutte contre le gaspillage alimentaire par la récupération d'invendus	Professionnels de l'alimentation et associations de l'aide alimentaire	5	2 379 000 €	- ADEME	En cours de structuration	*2023*

Réseau ENVIE Autonomie	Réemploi de matériaux : reconditionnement de fauteuils roulants par des salariés en parcours d'insertion	Personnes à faibles revenus ayant des problèmes lourds de mobilité	5	5 487 161 €	- ADEME	En cours de réalisation	2023
Fédération Léo Lagrange	Education populaire au développement durable	Elèves de 9 à 12 ans et leur famille	5	3 200 000 €	- ADEME	En cours de structuration	*2023*
Comme les Autres	Levée des freins périphériques à l'emploi	Personnes blessées à la moelle épinière, hémiplégiques et amputées traumatiques	5	4 475 000 €	- DG Trésor (MEF) - DGEFP (MT)	En cours de structuration	*2023*
Mozaik RH	Insertion professionnelle	Jeunes diplômés de l'université issus de QPV et boursiers	5	3 405 366 €	- DG Trésor (MEF)	En cours de structuration	*2023*
Wake up Cafe	Lutte contre la récidive ; Insertion professionnelle	Sortants de prison et personnes placées sous main de justice	5	2 921 668 €	- DG Trésor (MEF)	En cours de structuration	*2023*
Duo for a Job	Insertion professionnelle par le mentorat	Jeunes réfugiés	4	2 800 050 €	- DGEFP (MT)	En cours de structuration	*2023*
GoJob	Insertion professionnelle par l'intérim	NEETS	3	2 814 750 €	- DGEFP (MT)	En cours de structuration	*2023*
Messidor	Insertion professionnelle par la méthode IPS (*Individual Placement and Support*)	Personnes en situation de handicap psychique sans RQTH	5	2 672 711 €	- DGEFP (MT)	En cours de structuration	*2023*
Moovjee Talents	Insertion professionnelle par le mentorat pour pérenniser l'accès à l'emploi	Publics fragiles (QPV, ZRR, RQTH, RSA, étrangers)	4	2 429 138 €	- DGEFP (MT)	En cours de structuration	*2023*
Les Eaux Vives Emmaus	Insertion professionnelle par le concept "d'emploi d'abord"	Personne en situation de handicap psychique	5	3 171 560 €	- DGEFP (MT)	En cours de structuration	*2023*
Télémaque	Réussite scolaire et insertion professionnelle par le mentorat	Jeunes en filière professionnelle boursiers et/ou résidents QPV et/ou	6	3 144 000 €	- DGEFP (MT)	En cours de structuration	*2023*

		"assimilés boursiers"					
Article 1	Orientation scolaire et professionnelle ; Insertion professionnelle par l'hébergement et le mentorat	Lycéens ultramarins et étudiants ultramarins en métropole	5	2 874 232 €	- DGEFP (MT)	En cours de structuration	*2023*
Tous tes possibles							*Projet de CI abandonné*
Clubhouse							*Projet de CI abandonné*
Les Ateliers de l'Audace							*Projet de CI abandonné*

Bibliographie

BAUMAN Zygmunt, *Le coût humain de la mondialisation*, Pluriel, 2010, 204 p.

BOURDIEU Pierre, « L'architecte de l'euro passe aux aveux », *Le Monde diplomatique*, Septembre 1997, p. 19.

BOURDIEU Pierre, *Contre-feux*, Paris, raisons d'agir, 1998, 128 p.

ALIX Christophe, « Finance : des « obligations » dans l'action sociale », Libération, 23 novembre 2016.

ALIX Jean-Sébastien, AUTÈS Michel, COUTINET Nathalie et GARRIGUE Gabrielle, « Les contrats un pacte social : une menace pour la solidarité ? », *La vie des idées*, 16 janvier 2018, pp. 1-11.

BAUDET Adrien et DURQUETY Eve, « Contrats à impacts social : des clés pour comprendre », *Juris associations*, n° 537, 15 avril 2016, pp. 43-45.

BESANÇON Emmanuelle, CELLE Sylvain, CHOCHOY Nicolas, GUYON Thibault et MARTELL Yannick, « L'Investissement à Impact Social : vers une financiarisation de l'économie sociale et solidaire ? » XV[e] Rencontres du RIUESS, *Reims - 27 au 29 mai 2015, « La créativité de l'Économie sociale et solidaire est-elle soluble dans l'entrepreneuriat ? »*, Axe 4 : Concentration et financiarisation dans l'ESS ?, pp. 1-39.

BILLEMONT Hubert et ROUSSEL Éric, *Le paritarisme vécu par ses acteurs : l'exemple Force-Ouvrière*, Publication FO-Cadres réalisée dans le cadre d'une convention entre l'IRES et la Confédération FO, octobre 2022, 174 p.

BITOUN Pierre et HUBERT Lou, « Quand la finance fait du social », *Le Comptoir*, 26 mars 2018, pp. 1- 4.

BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, 843 p.

BORELLO Jean-Marc, *Pour un capitalisme d'intérêt général*, Paris, Sens, 2017, 193 p.

BOSSUET Jacques-Bénigne, *Histoire des variations des églises protestantes*, Œuvre complètes, Vol. XIV, Éditions Vivès, Paris, 474 p.

BOUAL Jean-Claude, CHAUVIÈRE Michel, DENOYELLE Eric et GARRIGUE Gabrielle, « Quand le social finance les banques et les multinationales », *Le Monde*. Débats, 10 mars 2016, pp. 1-5.

BOUCKAERT Geert, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », Revue française d'administration publique, 2003/1, n° 105-106, pp. 39-54.

BOURDIEU Pierre, *Manet, une révolution symbolique. Cours au Collège de France (1998–2000)*, Paris, Seuil, 2013, p. et *Les structures sociales de l'économie*, Paris, collection Liber Seuil, 2000

CAMERON David, « Le vent nouveau de la Big Society », Le Monde diplomatique, Royaume-Uni, de l'Empire au Brexit, Manière de voir, n°153, juin - juillet 2017, pp. 1-3.

CASSIN Barbara, GORI Roland et LAVAL Christian, (sous la dir.), *L'appel des appels. Pour une insurrection des consciences*, Paris, Mille et une nuit, 2009, 383 p.

CASTORIADIS Cornelius, *Figures du pensable. Les carrefours du labyrinthe 6*, Points Essai, 2009, 320 p.

CELLE Sylvain, Intervention lors du lancement de l'Observatoire à la fête de l'Huma le 11 septembre 2022.

CHABANET Didier et RICHARD Damien, « L'entrepreneuriat social : un nouveau paradigme ? », « Entreprendre & Innover », 2017/1 n° 32, pp. 24-35.

CLÉMENT Gérôme, « Les entrepreneurs sociaux à l'assaut du monde associatif », Mouvement, n° 81, Paris, 2015, pp. 51-59.

Commission Européenne, « Communication de la commission au parlement Européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020, Bruxelles, 2 juillet, 2013, 26 p.

DARDOT Pierre et LAVAL Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, 498 p.

DELOUETTE Ilona, « La référence au risque et à l'assurance dans la légitimation du financement de la protection sociale, quelle application pour la dépendance ? » (*Working paper*)

DEBORD Guy, *La société du spectacle*, Paris, Gallimard, 1996, 224.

DENIS Eudoxe et STRAUCH Laetitia, *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France*, Institut de l'entreprise, 2014, 60 p.

DERMINE Thomas, « Contrat à impact social : une opportunité pour le financement de l'action sociale ? », Caisse nationale des allocations familiales. « Informations sociales », 2019/1 n° 199, pp. 116-123.

DONZELOT Jacques, « Le social de compétition », Éditions Esprit, 2008/11 Novembre, pp. 51-77.

FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

GALÈS (Le) Patrick et LASCOUMES Pierre, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2005, 370.

GORI Roland, *La nudité du pouvoir. Comprendre le* moment *Macron*, Paris, Les liens qui Libèrent, 2018, 205 p.

GUÉRINEAU Mathias et KLESZCZOWSKI Julien, « Promesse et zones d'ombre des contrats un pacte social », Entreprendre et innover, 2021/1 n° 48, pp. 19-28.

HABERMAS Jürgen, *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, 1968, 211 p.

HEMMERICH Margot et MÉTÉNIER Clémentine, « Les contrats à impact social s'enracinent en France. Solidarité à but hautement lucratif », *Le Monde diplomatique*, N° 787- 66e année, Octobre 2019, p. 22-23.

HEMMERICH Margot et MÉTÉNIER Clémentine, « Groupe SOS, l'ogre qui dévore le monde associatif », *Le Monde diplomatique*, N° 826 - 70e année, Janvier 2023, p. 4-5.

LACROIX André et MARCHILDON Allison, « Les enjeux de la moralisation de l'économie : réflexion à partir des exemples de la RES et de la FSR », Éthique publique, vol. 16, n° 2, 2014, pp. 1-16.

LANGLET Marianne, « La marchandisation du monde associatif », in *Quel monde associatif demain ?*, Éres, L'innovation sociale en pratiques, 2021, pp. 47-56.

LANGLET Marianne (Coordonné par, du collectif des associations citoyennes), « Marchandisation et financiarisation des associations. Décryptage d'un processus », Rapport de l'observation citoyen de la marchandisation des associations, 2023, 86 p.

LASCOUMES Pierre et SIMARD Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments », Presses de Science Po, « Revue française de science politique », 2011/1 Vol. 61, pp. 5-22.

LAVAL Christian, *L'homme économique. Essai sur les racines du néolibéralisme*, Paris, Gallimard, 2007, 396 p.

LAVAL Christian, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, Paris, La Découverte, 2018, 262 p.

LAVENIR Frédéric (Groupe de travail présidé par Frédéric Lavenir, Inspecteur général des finances, Président de l'ADIE), « Pour un développement du contrat à impact social au service des politiques publiques » publié par le Haut Commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale, 30 juin 2019, 56 p.

LAVILLE Jean-Louis, *Réinventer l'association. Contre la société du mépris*, Paris, Desclée de Brouwer, 2019, 240 p.

LEMINEUX Cyril, « Le crépuscule des champs. Limites d'un concept ou disparition d'une réalité historique ? », (sous la dir. de M. de Formel et A. Ogien), Raisons pratiques, Edition de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2020, pp. 75-100.

LIÉGARD Fabrice et MARGUERIE Guillaume (sous la dir.), *Extension du domaine du Management. Genèse, conquêtes et résistances*, L'Harmattan, Mana Revue de sociologie et d'anthropologie, N° 17-18, 2011, 299 p.

MADELAINE Nicolas, « Ronald Cohen, le chevalier du social à but lucratif »,Les Echos,15/02/23, 3 p.

MARTY Frédéric, « Les contrats à impact social : une nouvelle génération de PPP pour les politiques sociales ? », Politiques et management public, Vol 33/3-4, Juillet-Décembre 2016, pp. 259-282.

MARX Karl, *Préface à la critique de l'économie politique*, Editions Sociales, (1859), Paris 1972, 309 p.

MICHÉA Jean-Claude, *La double pensée. Retour sur la question libérale*, Paris, Champs, 2008, 275 p.

OFFE Claude, *Modernity and the State : East, West*, Cambridge, Polity Press, 1996, 298 p.

PÉCAUD Dominique, *Risques et précautions. L'interminable rationalisation du social*, Paris, La Dispute, 2005, 313 p.

PENDEVEN (Le) Benjamin, « Le capital-investissement à vocation sociale existe-t-il en France ? », « Entreprendre & Innover », 2013/1 n° 17, pp. 44-56.

PENDEVEN (Le) Benjamin, NICO Yoann, GACHET Baptiste, (Avant-propos de DAMON Julien), « *Social Impact Bonds*. Un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale », Note de l'Institut de l'entreprise, novembre 2015, 3 p.

PENDEVEN (Le) Benjamin, « Social Impact Bonds et Nouveau Management Public version Française », Finance Contrôle et Stratégie, NS-5, 2019, 26 p.

PINOS Fabienne et HERNANDEZ Solange, « Les Contrats à Impact Social (CIS) en France, une innovation entre discours performatifs et recul démocratique ? », Management international-Mi, 24(4), 2020, pp. 18-33.

POLANYI Karl, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1944, 419 p.

POLITT Christopher, « Vers un monde nouveau : des vérités qui dérangent pour l'administration publique de l'anglosphère », I.I.S.A., « Revue Internationale des Sciences Administratives », 2015/1 Vol. 81, pp. 5-20.

RICHEZ-BATTESTI Nadine, PETRELLA Francesca et VALLADE Delphine, , « L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels : quels enjeux et défis pour l'analyse ? », *Innovations*, vol. 2, n° 38, 2012, pp. 15- 36.

ROUSSEL Éric, *Service public et Etat-plateforme. Liaison dangereuse ou miroir aux alouettes d'une modernité virtuelle*, Publication réalisée dans le cadre de la convention conclue entre la cgt-FO et l'IRES, 2021, 189 p.

SALAIS Robert, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », La Documentation française. « Revue française des affaires sociales », 2010/1, pp. 129-147.
SALAIS Robert, « La donnée n'est pas un donné. Pour une critique de l'évaluation chiffrée de la performance », École nationale d'administration. « Revue française administration publique », 2010/3 n° 135, pp. 497-515.

SEABROOK Jeremy, *The Race of Riches : The Human Coast of Wealth*, Basingstoke, Marshall Pickering, 1988, 198 p.

SIBIEUDE Thierry (Président) et CLAVERIE Céline (Rapporteur), « La mesure de l'impact social. Après le temps des discours, voici venu le temps de l'action », Groupe de travail du CSESS sur la nature de l'impact social, Rapport présenté lors de la séance plénière du CSESS du 8 décembre 2011, 30 p.

SIBILLE Hugues (Président) et LANGENDORFF Cyrille (Rapporteur), « Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? Innover financièrement pour innover socialement », Rapport du Comité Français sur l'investissement à impact social, septembre 2014, 141 p.

SUEUR Jean-Pierre et PORTELLI Hugues, Rapport d'information, Sénat, Session extraordinaire de 2013-2014, N° 733, 61 p. Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur les partenariats publics-privés par MM. Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli, Sénateurs.

SUPIOT Alain, *L'esprit de Philadelphie. la justice sociale face au marché total*, Paris, Éditions du Seuil, 2010, 181 p. et *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Nantes, Fayard. Poids et mesures du monde, 2015, 520 p.

TODD Emmanuel, *L'illusion économique. Essai sur la stagnation des sociétés développées*, Paris, Gallimard, 1998, 324 p.

WOOLLACOTT Martin, « Bosses must learn to behave better again », The Guardian, 14 juin 1997.