

Le contrat à impact social : erreur et faute

Par Jean-Michel Lucas (1)

Les contrats à impact social (CIS) sont une « bonne » idée, en tout cas pour des gestionnaires de fonds publics dont la seule préoccupation est de dépenser « *efficacement* » l'argent du contribuable. Rappelons l'argument dans sa simplicité : lorsque le responsable public est confronté à une situation sociale qu'il ne sait pas régler avec ses méthodes habituelles, il lui faut innover. Or, il n'est pas facile de mobiliser de l'argent public pour engager des actions nouvelles dont on ne sait pas vraiment si elles résoudront le problème. Le gestionnaire serait vite accusé de gaspiller l'argent du contribuable si l'action était sans efficacité.

La bonne solution qui vient immédiatement à l'esprit est de faire assumer le risque de l'innovation sociale par des fonds privés. Il suffit de prévoir que ces fonds bénéficieront d'une prime de risque si l'action réussit et que les investisseurs privés n'auront rien à réclamer si l'action échoue. Le responsable public est gagnant dans les deux cas : si l'efficacité est au rendez-vous, la difficulté sociale disparaît et si l'action échoue, le responsable public n'a rien payé ; nul contribuable ne pourra lui reprocher de dilapider nos impôts !

Le bon gestionnaire public peut être séduit par de tels atouts attribués au contrat à impact social du moins tant qu'il oublie que sa première responsabilité est de prendre des **décisions d'intérêt général**. Or, il est loin d'être évident que le dispositif CIS soit compatible avec les **valeurs fondamentales** sur lesquelles repose l'intérêt général dans notre démocratie.

Un intérêt général métamorphosé en chiffres

Le premier indice que nous trouvons sur notre chemin est la réduction de l'intérêt général à des chiffres.

Pour remplir ses promesses d'efficacité, le contrat à impact social doit pouvoir avoir une connaissance parfaite des « *résultats effectivement obtenus et constatés objectivement* », nous dit le rapport de Frédéric Lavenir « *pour un développement du contrat à impact social au service des politiques publiques* ».

On comprend alors que la réalité sociale - qui est faite, rappelons-le, de multiples relations de personnes à personnes, seules ou en commun - devra se métamorphoser en chiffres simples et précis. Le rapport Lavenir nous précise que le décideur public doit s'assurer de « *l'existence d'un objectif de politique publique **clair et quantifiable** en termes d'impact (**effet final attendu**, population cible...)*. On se doute immédiatement que le ou les indicateurs retenus « *devront évidemment en premier lieu refléter de manière **directe et claire** ces objectifs.* » Voici des exemples : « *retour à l'emploi de bénéficiaires du RSA ; réduction du taux de récidive de sortants de prison ; réduction de récidive suite à une pathologie lourde type cancer* ». (2)

Toutes les parties prenantes du CIS devront consacrer du temps et des ressources pour définir ces chiffres mais aussi pour repérer où ils se cachent dans la réalité sociale, puis en faire les mesures et l'évaluation. La mécanique du chiffrage est impressionnante ; son organisation complexe exige de nouveaux acteurs : conseillers, calculateurs, évaluateurs neutres qui détiennent même le droit de dire au final quels chiffres sont justes et vrais... pour l'intérêt général de la politique sociale.

On voit alors qu'avec le CIS, il se passe quelque chose de suspect que l'on peut résumer ainsi : le chiffre supplante le sens ; la politique sociale n'a plus de finalité publique autonome ; elle ne prend sa valeur d'intérêt général que dans la mesure où elle se métamorphose en chiffres qui ont du sens pour la politique de rigueur budgétaire ! C'est impressionnant. Ainsi, le bon gestionnaire public devra veiller à ce que les chiffres des indicateurs de réussite du CIS montrent bien la diminution des charges pour la collectivité : *« l'unité de mesure (de l'indicateur) doit être aisément et directement convertible en gain financier ou en coût évité pour la ou les collectivités concernées »*. Exemples : *« Des indicateurs tels que la baisse d'un taux de récidive pénale, ou de récidive médicale, ou le nombre de sorties du RSA socle sur un territoire donné permettent de calculer, à partir du coût unitaire d'une récidive ou d'un RSA socle, le gain financier réalisé en même temps que l'impact social positif »*. (3)

Cette réduction de la politique sociale à du chiffre est une nécessité pour le dispositif CIS. En effet, les investisseurs privés n'ont pas prêté leur argent pour satisfaire une politique sociale floue et complexe. Ils doivent connaître, avec certitude, les conditions du remboursement (avec profit) des fonds qu'ils avancent. Alors, la politique sociale se soumet à un seul critère : celui du *« déclencheur de paiement »* : *« Cela implique un dispositif simple, comportant un petit nombre d'indicateurs déclencheurs de paiement (idéalement un seul indicateur) et une transparence totale dans la définition de ces indicateurs, qui doivent refléter une situation objective et ne pas comporter d'éléments subjectifs, ni à fortiori de risques de manipulation. »* (4)

Une conséquence logique autant qu'incongrue d'une telle nécessité est que ceux qui mettent autant d'argent privé dans une action doivent négocier le « bon » critère de réussite de la politique sociale. Les privés doivent être d'accord sur le chiffre qui va déclencher le remboursement bénéfique de leur investissement. L'argent public dépend de la conception que les investisseurs ont de leur rentabilité privée. Avec le CIS, l'intérêt général a l'échine souple !

Bien évidemment, puisque tout est devenu chiffre, *l'association opérateur* doit faire aussi un effort d'opérationnalité. Elle devra se limiter à un *« projet identifié et délimité »* et, surtout, elle devra présenter un projet qui ait un *« impact objectivable et mesurable quantitativement. »*

On aimerait croire à cette magie quantitative. Mais, à la lecture du rapport Lavenir, on comprend que cette promesse de simplicité est illusoire, même pour les protagonistes du CIS. Les indicateurs sont présentés comme « objectifs », « clairs » et « précis » mais surgiront néanmoins des désaccords entre les parties prenantes du dispositif ! Frédéric Lavenir ne le cache pas : *« Les contraintes des uns et des autres peuvent être contradictoires »*... et *« l'élaboration des indicateurs de paiement constitue un exercice exigeant de dialogue et de compromis »* ! Le bon gestionnaire pensait le chiffre-roi, à

l'abri des discussions de sens et de valeur, c'est manqué. Le chiffre n'est qu'un leurre d'harmonie !

Puisque de l'aveu même des promoteurs du CIS, le chiffre n'a pas éteint la discussion publique, profitons-en ! Le rapport Lavenir nous y invite en affirmant que pour déployer les atouts du CIS, il faut « *une vision commune des objectifs fondamentaux du projet (le cap)* ». (5)

Du chiffre au mystère de la vision commune

Une vision commune ? Alors, suivons cette voie : quelle est le minimum de vision commune conforme à l'intérêt général auquel toutes les parties prenantes devraient souscrire dans une démocratie comme la notre ?

Il y a certainement mille possibilités de discuter de ces valeurs à partager. Toutefois, privés ou publics, tous les membres de la société ont au moins une référence en commun qu'ils ne peuvent pas méconnaître : le **respect des valeurs des droits humains fondamentaux**. Notre État de droit l'impose. Nul ne peut échapper à cette éthique publique puisqu'elle est de référence universelle pour notre pays.

Regardons le contrat à impact social avec les lunettes de cette exigence élémentaire.

Au minimum minimorum, on devrait vérifier qu'aucun CIS n'ignore (voire ne méprise) l'article 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union : « ***Dignité humaine : La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée*** ». Il serait tout aussi étranger à nos valeurs communes que la politique sociale du CIS soit indifférente à l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 : « ***Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits*** ». Nos valeurs d'humanité obligent à tout faire pour que les personnes deviennent de plus en plus « libres et dignes ».

Le chiffre qui obsède le CIS peut-il parvenir à satisfaire ces exigences éthiques de base sur lesquelles repose notre conception commune de l'humanité ? A la lecture des défenseurs du CIS, le mystère est total puisque la question n'est jamais évoquée, alors même qu'il s'agit d'une politique sociale !

Regardons de plus près le dispositif CIS : on repère vite que le mystérieux silence sur les valeurs communes cache deux lourdes conséquences. Le contrat à impact social organise la disparition de la personne ; il organise tout autant la disparition du travailleur social.

Le CIS et la disparition de la personne

Le CIS ne s'intéresse pas à la personne en tant qu'être humain libre et digne. Les mots même de « dignité » et de « liberté » n'apparaissent pas dans les préoccupations du rapport Lavenir alors que l'on nous vante la dimension sociale du CIS !

La personne est seulement dévorée par **la fonction** que lui assigne la politique sociale du CIS ! Elle est réduite à l'état de « *chômeurs* », de « *malades* », « *d'invalides* »,

« *d'employés ayant trouvé un travail* », de « *détenteurs de micro crédit* », de « *bénéficiaires du RSA* » ou de « *locataires qui ont obtenu un logement* ».

La personne n'apparaît jamais comme un être d'humanité avec une attention portée à sa dignité et aux mille manières de déployer ses libertés en relation avec les autres. La personne humaine est l'inconnue du CIS. Dès lors, elle n'existe pas comme interlocuteur valable dans la négociation du CIS. Elle n'a rien à dire de sa dignité et de sa liberté.

On peut ressentir l'ampleur de la disparition de la personne en prenant une situation vécue (et vantée dans un autre rapport sur le CIS) (6) : le projet AILSI porté par Médecin du Monde (voir p.53 de ce rapport). Il s'agit de personnes sortant de prison qui se sont vues diagnostiquées des difficultés psychologiques. Elles doivent être accompagnées pour trouver un logement et s'insérer dans la vie après la prison.

Compris, ainsi, on imagine bien la nécessité d'une politique publique pour soutenir la personne au quotidien.

Il lui faut lever tous les obstacles qui pèsent sur elle et réduisent sa liberté de faire des choix autonomes. Il faut, aussi, lui permettre de retrouver des signes d'estime et d'être mieux reconnue par les autres malgré son passé. Il va bien falloir être attentif, à chaque instant, à ce qu'elle fait, mais, aussi, à ce qu'elle ressent, ce qu'elle pense, ce qu'elle rêve, ce qu'elle imagine d'elle et des autres. **La personne, dans son vécu social, est globalité et donc complexité.** La quête de l'intérêt général ne peut pas prétendre le nier.

Or, le contrat d'impact social est dans le déni complet. Il isole une petite parcelle de la vie de la personne si lourdement accompagnée ! Le dispositif n'a d'yeux que pour un indicateur : l'absence de récidive au bout de 18 mois. C'est tout ! Remboursement et profit assurés si la personne ne retourne pas en prison 18 mois après en être sortie.

Autrement dit, si la personne accompagnée divorce, perd la garde de ses enfants, ne trouve qu'un travail sordide ou se noie dans l'alcool, le CIS n'est pas du tout concerné, faute d'indicateurs négociés et chiffrés. La personne aura sa vie gâchée, sans liberté, peu de reconnaissance de sa dignité, une faible autonomie mais la politique publique y sera indifférente. Si la personne se suicide, ce sera quand même un succès puisqu'il n'y aura pas eu de récidive ! La politique pourtant qualifiée de « *sociale* » aura été efficace au vu du seul indicateur qu'elle prend en compte dans le CIS. Voilà bien une étrange « *innovation sociale* ».

Sans compter que si la personne récidive dès le 19^{ème} mois, le CIS s'en moque ; sa réussite aura été totale et les remboursements avec profits assurés. Du coup, on se doute que les financeurs privés ont été vigilants pour ne pas placer l'indicateur à 36 ou 72 mois, évitant ainsi de prendre trop de risques !

Cruel destin pour le « bon » gestionnaire de ce dispositif public qui fait tout pour réduire la personne à un chiffre et ignorer ce qui fait sens et valeur, dignité et liberté, pour elle.

L'obsession comptable lui a fait oublier que l'être humain est un être de conscience, de sensibilité et de récits qui se raconte des histoires et qui en raconte aux autres. Joseph Wresinski nous l'a rappelé avec force : dans les politiques publiques de lutte contre la misère, trop souvent les personnes pauvres sont privées de leur droit fondamental d'avoir **leur propre histoire**. Le CIS fait de même : sa logique lui interdit de prendre en considération la personne dans sa **liberté d'exprimer son humanité** (7). Le contrat à impact social généralise ce que le père Wresinski dit de la grande pauvreté : « *parce que tout homme, s'il est privé de tout moyen de parler, d'agir et de montrer ses capacités*

humaines, tombe irrémédiablement dans la misère ». Et d'ajouter : « *Tous les jours, il est affronté à des employés, des acteurs sociaux, des bénévoles qui, tous, ont leur idée, leur analyse, leur proposition pour répondre à ses besoins immédiats. Et pourtant, ce n'est pas à ce niveau-là que le plus pauvre tente de les rencontrer. Ce qu'il voit en ces personnes, c'est avant tout leur capacité à entrer en lien avec l'humanité qui est la sienne.* » (8) On peut tenir pour certain que ce ne sera pas avec le dispositif du contrat à impact social et ses indicateurs de remboursement !

Le CIS se prétend d'intérêt général ; il l'est, peut-être, sur le plan de la technique juridique légale ; il ne peut prétendre l'être sur le plan de l'éthique publique qui donne sa valeur d'humanité à notre démocratie.

La deuxième disparition est celle du métier de travailleur social.

Il ne faut pas s'étonner de cette autre disparition : l'association-opérateur tient à accompagner des personnes en difficulté. Elle le fait avec bonne foi et bonne volonté. On l'a vu sur le cas de AILSI : les professionnels de l'association savent que la personne sortant de prison n'a pas la vie facile.

Le travailleur social qui accompagne la personne n'ignore rien de la complexité de la relation. Le métier est fait de temps d'écoute, d'attention, de « care », et autres manières de cheminer dans le labyrinthe des faits et des pensées. Le métier connaît la nécessité de s'adresser à la personne dans sa globalité, non seulement de ce qu'elle est mais aussi de ce qu'elle voudrait ou aimerait être. C'est dire l'incertitude qui pèse sur la compréhension de l'autre. Pourtant, le métier, sous son meilleur jour, a l'ambition de permettre à la personne de déployer ses libertés réelles de faire des choix, d'accéder à toujours plus de reconnaissance de sa dignité, de parcourir, petit à petit, des chemins d'émancipation ; espérer plus d'autonomie, sans jamais être certain d'y parvenir. Le métier n'est pas facile !

Le contrat à impact social apporte des moyens et c'est tant mieux. Qui s'en plaindrait ? Toutefois, il le fait au prix d'un renversement de sens. Le CIS repose sur une erreur de raisonnement... qui devient vite une faute politique grave. En effet, pour obtenir les moyens nécessaires de la part des investisseurs privés, il faut garantir simplicité et clarté des indicateurs qui déclenchent le remboursement avec profit, au point que ceux qui « banquent » en viennent à définir les « bons » critères d'efficacité du travail social.

Résultat : le professionnel du social ne l'est plus. Son métier n'est plus qu'un souvenir car chaque parole qu'il prononce, chaque temps d'écoute qu'il rend possible, chaque mise en relation avec d'autres interlocuteurs est du temps perdu s'il n'obéit pas à l'indicateur unique déclencheur du remboursement (et du profit).

Je résume une observation concrète souvent exprimée : le professionnel qui « suit » une famille venue de l'étranger laquelle a tout à réinventer dans sa vie, sait qu'il devra faire preuve d'une grande disponibilité tant les questions à poser et à régler sont nombreuses, entre la langue, l'école, les mœurs et coutumes, la religion, les voisins, le travail, l'argent, etc... Complexité manifeste et permanente. Mais, une fois son association engagée dans un CIS, l'idée même d'être disponible dans une relation globale avec la famille devient un non-sens. En effet, le temps passé à d'autres questions que celles

retenues par l'indicateur de remboursement est du gaspillage pour le bon gestionnaire. Le travailleur social sera prié d'éviter ces temps **sans efficacité** pour se consacrer au seul temps de l'indicateur ! Il dira la famille : « *si vous voulez me parler, ce sera le mardi entre 16h et 16h30, car j'ai d'autres gens à m'occuper* » ! Scène vécue où le professionnel perd le sens de la relation d'humanité avec les personnes. Il ne fait plus le même métier.

Cette disparition est l'exercice imposé par le CIS aux travailleurs sociaux puisque la logique du dispositif est d'éliminer la complexité des relations d'humanité pour pouvoir rembourser l'investisseur ! C'est même un facteur-clé du succès du CIS. Le rapport de Frédéric Lavenir l'énonce sans sourciller : la réussite impose « *une renonciation à la complexité et à la recherche de perfection au profit de la simplicité, de la lisibilité et de la conformité aux objectifs fondamentaux de la politique publique mise en œuvre (le pragmatisme).* »

La conséquence pour les travailleurs sociaux vient immédiatement au détour d'une phrase qui ne peut échapper au regard des droits humains fondamentaux : « *Le CIS exige, tant pour les investisseurs 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.* »

De surcroît, cette fatuité des concepteurs du CIS est telle que le rapport Lavenir condamne irrémédiablement les travailleurs sociaux attentifs aux relations d'humanité ! Il considère ouvertement qu'il s'agit d'une faiblesse de la profession. Un bon gestionnaire d'argent public doit l'éradiquer. Le CIS prétend ainsi renouveler le métier en éliminant les mauvaises habitudes de travail dans les associations puisque « *le recours au CIS est une démarche dérangeante et exigeante, que beaucoup peuvent percevoir comme étrangère à leur mission et à leur vocation.* »

Effectivement, le contrat à impact social est étranger aux valeurs des métiers de la relation d'humanité. Il est aveugle aux enjeux d'humanité. C'est sa faute politique première : il est anti-humaniste.

On devrait même aller plus loin en suivant l'argumentation d'Axel Honneth sur l'évolution de la démocratie. (9)

Conçu comme il l'est, le CIS fait nécessairement l'impasse sur la personne dans sa singularité. Pas de temps disponible pour l'expression d'humanité, pour participer à la négociation sur ses chemins d'émancipation.

La personne est, seulement, une anomalie qui coûte cher : elle ne peut pas être un partenaire du compromis sur la situation la plus juste qui respecterait les droits humains fondamentaux de toutes les parties prenantes. En ce sens, le dispositif CIS, réduit aux chiffres, est **pathologique** : il nous ramène très loin en arrière au regard des exigences démocratiques du Vouloir-vivre ensemble entre personnes libres et dignes.

Le « bon » gestionnaire du CIS est donc fautif : il est effaceur d'humanité, ce qui est finalement le comble pour une politique sociale en démocratie.

- (1) Membre fondateur du laboratoire de transition vers les droits culturels,
- (2) Rapport de Frédéric Lavenir « *Pour un développement du contrat à impact social au service des politiques publiques* », page 9, publié par le Haut Commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale, 30 juin 2019.
- (3) Ibidem, p.17
- (4) Ibidem, p.18
- (5) Ibidem, p.18
- (6) Rapport Cazenave : « Propositions pour le développement des contrats à impact en France ». Janvier 2022. <https://bit.ly/3R3o300>
- (7) On reconnaîtra dans cette expression « exprimer son humanité » la définition même de ce qu'est la culture pour le corpus des droits humains fondamentaux (voir par exemple : Jean-Michel Lucas <https://bit.ly/3kLMu60>)
- (8) Joseph Wresinski, « Culture et grande pauvreté » voir <https://bit.ly/3wsWDax>
- (9) Axel Honneth : le droit de la liberté : esquisse d'une éthicité démocratique, NRF.