

"Les Invités"

*organisé avec le soutien d'ESCP Europe
et grâce aux parrains de l'École de Paris :*

Algoé²
ANRT
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNES
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Crédit Agricole SA
Danone
EADS
Erdyn
ESCP Europe
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
Fondation Crédit Coopératif
Groupe ESSEC
HR VALLEY²
HRA Pharma
IDRH
IdVectoR¹
Institut de l'entreprise
La Fabrique de l'industrie
La Poste
Lafarge
Mairie de Paris
MINES ParisTech
Ministère du Redressement productif,
direction générale de la compétitivité,
de l'industrie et des services
NEOMA Business School
OCP SA
Orange
PSA Peugeot Citroën
Saint-Gobain
SNCF
Thales
Total
UIMM
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources technologiques et innovation
² pour le séminaire Vie des affaires

(Liste au 1^{er} mars 2014)

**OPPORTUNITÉS ET RISQUES
D'UNE FINANCIARISATION DU SOCIAL**

par

Jean-Louis BANCEL

Président du Crédit Coopératif

Président de l'Association internationale des banques coopératives

Pierre-Noël GIRAUD

Professeur à l'École des mines de Paris

Auteur de *Le Commerce des promesses. Petit traité sur la finance
moderne* et de *La mondialisation. Émergences et fragmentations*

Séance du 5 décembre 2013

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

En bref

Le concept anglo-saxon de *social entrepreneurship*, au-delà des débats sur les risques financiers qu'il fait craindre ou des interrogations légitimes sur une recherche d'efficacité réalisée aux dépens de l'égalité, nous amène à repenser nos fondamentaux sur ce qu'est une association, son fonctionnement et son rapport à l'entreprise. Devrons-nous demain faire évoluer notre conception fondamentale du Droit en faisant basculer les associations dans le champ entrepreneurial ? Quel rôle l'État sera-t-il amené à jouer pour garantir la solvabilité des opérateurs et la prise en charge des laissés pour compte de ces nouveaux marchés ? Ces questions sont au cœur des réflexions qu'un banquier, acteur historique du champ social, nous invite ici à partager.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Jean-Louis BANCEL

Le Crédit Coopératif est une banque qui fête cette année ses cent-vingt ans. Elle est issue du mouvement des sociétés coopératives et participatives (SCOP), né à la fin du XIX^e siècle, donc du monde de l'industrie. Elle a subi depuis lors de multiples vicissitudes auxquelles elle a toujours survécu et, petit à petit, elle a élargi son champ d'action à l'univers des coopératives, en particulier de consommateurs, dont la tête de file était Charles Gide, l'un des pères fondateurs de l'économie politique en France. Reparti de zéro après-guerre, le Crédit Coopératif s'est d'abord investi dans le champ de ce qui ne s'appelait pas encore l'économie sociale et solidaire (ESS), puis dans le monde de la mutualité et des associations à travers différents secteurs d'activité comme le tourisme populaire.

Aujourd'hui, c'est une banque coopérative de taille moyenne, essentiellement française, dont le total du bilan est de quinze milliards d'euros. Il a comme double particularité d'être, dès son origine, la seule banque coopérative à compétence nationale et d'être également la seule à avoir été créée par des personnes morales. Depuis trente ans, le Crédit Coopératif a été l'un des pionniers, d'abord de la finance de partage, puis de la finance solidaire. Nous avons comme clients environ cent mille particuliers, que nous appelons nos *affinitaires*, quarante-cinq mille personnes morales et cent-vingt mille majeurs protégés, personnes en situation de faiblesse bénéficiant de mesures de protection judiciaire.

Du jardin à la française au jardin de curé

Il paraît évident de penser, surtout en France, que le sujet du social relève du rôle de l'État-providence. C'est cependant une vision très limitée : le social a existé bien avant que l'État ne s'en préoccupe et il n'est pas dit dans nos textes fondamentaux que la Sécurité sociale doit obligatoirement être gérée par un établissement public d'État. Toutefois, en France, qui dit social, dit presque automatiquement secteur public.

La construction de l'État-providence est une longue histoire. Le tissu mutualiste français, très ancien et très riche, remonte à 1851 quand Louis Napoléon Bonaparte, par décret, confie aux mutuelles la charge d'organiser la cohabitation entre les notables et les populations paysannes ou ouvrières. Sous la Troisième République, la grande loi sur la Mutualité donnera ensuite aux mutualistes la liberté de choisir leurs dirigeants par voie de vote. Au XIX^e siècle, le champ d'action des mutuelles ne concerne pas encore la maladie : votée quinze jours après la loi sur les accidents du travail, la loi sur la Mutualité (1898) porte, en priorité, sur la prévoyance. Dans le modèle historique français, les mutuelles ont été créées pour s'occuper du "petit" risque, les assureurs capitalistes s'occupant du "grand" risque.

Avec la loi de 1901 sur les associations et celle de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État, toutes ces échéances législatives ont marqué des avancées politiques sur le plan des libertés publiques, mais elles ont également affecté les opérateurs du social en définissant le substrat de l'activité sociale, caritative pour les associations culturelles ou de solidarité pour les mutuelles. L'entre-deux guerres verra l'émergence des assurances sociales, inspirées du modèle bismarckien : d'abord réticent, le mouvement mutualiste s'en emparera ensuite pour continuer à exister et en devenir, à la veille de la seconde guerre, le principal opérateur.

En 1947, la création de la Sécurité sociale se fera par la nationalisation, sans indemnisation, du secteur mutualiste. Les mutuelles des assurances sociales, qui étaient également des mutuelles de patrons, sont les ancêtres du paritarisme à la française. Elles étaient très actives, en particulier dans le champ des allocations familiales avant que celles-ci ne soient intégrées dans le giron de la Sécurité sociale.

L'état de développement économique et social qui marque les débuts de la V^e République, voit ensuite le développement rapide des deux types d'associations gestionnaires, les unes dans le champ des solidarités comme le Secours populaire, les autres dans celui de l'éducation populaire, comme Léo Lagrange, ou des loisirs, comme les VVF (Villages

vacances familles). Les années 1970, avec le développement de la démographie, ouvrent le champ médicosocial et social, et marquent l'affaiblissement progressif des congrégations, devenues moins mobilisatrices, dont les œuvres seront, à partir de cette époque, majoritairement gérées par des laïcs.

Désormais, la France a la particularité d'avoir trois types d'opérateurs intervenant dans le champ médical : le public, le privé proprement dit, et les cliniques privées non lucratives (15 % de l'ensemble), le tout financé par de l'argent public. La loi de 2005, qui instaure la prise en charge des personnes souffrant de handicaps, voit l'apparition d'associations, souvent créées par des parents pour prendre en charge leurs enfants, qui, depuis, sont devenues d'immenses structures gestionnaires.

Aujourd'hui, l'ensemble de ce champ est dans une situation difficile d'un point de vue idéologique car il reste arrimé au vieux concept français de non-lucrativité. Cela laisse à penser qu'il se considère hors marché et cette conception se heurte à la fois à l'apparition d'opérateurs privés et aux directives européennes sur les assurances qui leur impose la mise en concurrence. Ces directives sont en effet venues frapper de plein fouet le monde mutualiste en l'obligeant à séparer, juridiquement et comptablement, des activités naguère complémentaires comme les réalisations sanitaires et sociales (dispensaires, cliniques, etc.) et les activités d'assureur, leur interdisant de financer les unes avec les bénéfices réalisés par les autres. Dès lors, les dirigeants mutualistes vont davantage se rêver en assureurs plutôt qu'en acteurs du social. Le point culminant de cette évolution va être atteint en 2012 lorsque l'État verse le monde mutualiste dans le champ de l'impôt sur les sociétés, marquant ainsi, de fait, la fin de la non-lucrativité. Le champ associatif a, de son côté, également subi ce même choc.

Désormais, pour être reconnu comme non lucratif, il faut donc démontrer un certain nombre de choses, dont la plus importante est l'exercice de son activité dans un champ non concurrentiel. Cela pose de gros problèmes au monde de l'économie sociale car c'est souvent lui qui, sur certains secteurs, innove par le biais de pratiques non lucratives. Mais, lorsque le potentiel de ce nouveau marché est établi, des opérateurs privés s'en emparent et le secteur bascule dans le domaine du lucratif, imposant aussitôt ses nouvelles règles aux opérateurs de l'économie sociale. L'exemple typique en est le champ des services à la personne. Celui-ci était conçu à l'origine comme non lucratif mais est devenu attractif grâce aux lois Borloo et aux avantages fiscaux qu'elles offraient. S'étant ouvert aux opérateurs privés, il a été considéré par l'Administration fiscale, aux dépens de l'économie sociale, comme relevant désormais du secteur lucratif. Cela a surtout profité aux sociétés d'accompagnement scolaire à domicile, beaucoup moins à l'aide aux personnes âgées dépendantes.

Une seconde difficulté tient à la directive Bolkestein, transposée en droit français par une circulaire Fillon, qui fait passer le monde associatif gestionnaire du champ de la subvention au champ de l'appel à projets. Si, par exemple, un établissement pénitentiaire souhaite mettre en place un accompagnement des sortants, une telle prestation, naguère dévolue au monde associatif, se trouve désormais mise en concurrence, dans le cadre d'un marché public, avec des opérateurs à but lucratif.

Du jardin à l'anglaise au bois de Bondy ?

La directive Bolkestein n'était qu'un premier pas vers les menaces qui guettent à court terme le secteur non lucratif. On va du jardin à l'anglaise vers le bois de Bondy réputé, au Moyen-Âge, pour être le lieu où se faisaient détrousser les voyageurs.

Si l'on se penche sur le modèle social américain, largement dominé par les assureurs privés, on constate cependant l'existence, à leur côté, d'importants opérateurs du champ social : les *charities*. Alors qu'en France, dans les années 1970, nous vivions les évolutions majeures du monde associatif gestionnaire, les grands capitalistes américains ont commencé à créer leurs

fondations à finalité sociale. La Fondation Bill-et-Melinda-Gates en est la meilleure illustration à ce jour, étant plus puissante à elle seule que les ministères du Développement de la plupart des États. C'est à cette époque et de là que sont nés les concepts de *social entrepreneurship* et de *social business* dont la figure emblématique est Muhammad Yunus, prix Nobel de la Paix en 2006.

Ces concepts se fondent sur l'idée, qui a tout son sens dans le cadre d'une économie de liberté, qu'il est possible de prêter de l'argent aux pauvres afin qu'ils génèrent par eux-mêmes leur propre activité, idée dont le sommet du microcrédit d'Halifax a marqué la consécration, il y a quinze ans. Cette idée a été fort utile et, à l'échelon international et avec l'appui du Bureau international du travail (BIT), a permis le développement bienvenu du microcrédit, puis de la microfinance et de la micro-assurance, dans de multiples pays du Sud. Il a cependant fallu constater un certain nombre de dévoiements avec l'apparition des premiers scandales au Mexique et en Inde du Sud, certains ayant compris que, pour être un bon escroc, l'optimum était de se camoufler en généreux bienfaiteur de l'humanité et de prêter un point en-dessous de l'usurier local. Tout cela est évidemment largement empreint d'une corruption politique dont Muhammad Yunus a été le premier à faire les frais.

Désormais, les pays du Nord ont pris cette idée à leur compte : ainsi, en France, en 1989, Maria Nowak, d'origine polonaise et ancienne cadre de l'Agence française de développement (AFD), a fondé, avec le soutien moral de Muhammad Yunus, l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie) dont elle est la présidente. C'est l'un des premiers beaux exemples de transfert de savoir-faire Sud-Nord. Grâce à son action, le paysage de la finance sociale en France s'est développé de façon très intéressante, faisant émerger de multiples opérateurs.

Nous avons ainsi vu apparaître la finance de partage, dont le Crédit Coopératif a été l'un des pionniers en créant, avec le Comité catholique de lutte contre la faim et pour le développement (CCFD), le premier fond commun de partage. Dix ans plus tard, nous avons inventé la finance solidaire, Maria Nowak étant alors au cabinet de Laurent Fabius et ayant largement contribué à l'élaboration du texte la définissant. Aujourd'hui, ce secteur, encore modeste face à la taille gigantesque du champ social à traiter, représente néanmoins un milliard d'euros et garde un large potentiel de développement.

Le Social Impact Bond

Dans le cadre de ce *social business* défini par les Anglo-saxons, il nous faut désormais aller au bout de la logique initiée par Muhammad Yunus et nous occuper de ce qu'il est convenu d'appeler la *base de la pyramide*, dans une démarche entrepreneuriale et managériale.

Le *Social Impact Bond*, aussi nommé *Pay for Success Bond* ou *Social Benefit Bond*, est l'illustration de ce nouveau choc venu d'outre-Atlantique. Apparu il y a deux ans, le *Social Impact Bond* consiste à demander à des investisseurs privés, telles les fondations, d'acheter des obligations indexées sur un indicateur social, pour prendre un exemple frappant, sur le taux de réinsertion des prisonniers dans une zone économique donnée. Cela est censé inciter les opérateurs qui bénéficient de ce financement à être efficaces. Cela peut surprendre mais, après tout, pourquoi pas, si c'est un bon incitatif ?

Ce genre de démarche a fait débat lors de la création des crédits carbone mais est désormais entré dans les mœurs : il s'agissait, là aussi, de stimuler l'économie en financiarisant une contrainte juridico-administrative. En France, la norme concernant l'emploi des personnes handicapées dans les entreprises n'est guère respectée, chacun le sait. Pourquoi alors ne pas faire comme pour les bons carbone ? Au lieu de faire payer, par ceux qui ne respectent pas leur quota, des pénalités versées à l'Agefiph, donc indirectement au budget de l'État, pourquoi ne pas imaginer un *Social Impact Bond* à la française qui financerait ainsi l'accessibilité de ces personnes ou la mise aux normes du patrimoine des associations qui les accueillent dans des établissements souvent anciens ? Une telle idée est cependant encore loin de faire l'unanimité dans le secteur !

Il est du rôle d'un banquier de rappeler que la monnaie doit circuler pour créer de la richesse : c'est le but de cette financiarisation du social. Lors du dernier G8, un groupe de réflexion a ainsi été mis en place afin de créer de nouvelles classes d'actifs. Mais, derrière cette démarche, qui trouve-t-on ? La Deutsche Bank, JP Morgan et d'autres grands banquiers d'affaires qui ont enfin trouvé un nouveau filon grâce à ces nouvelles classes d'actifs qu'ils pourront bientôt négocier sur les marchés ! C'est très certainement quelque chose de magnifique, mais n'est-ce pas là aussi les *subprimes* de demain ? Paradoxalement, est-ce une justification pour ne rien faire et laisser périliter le champ du social ?

EXPOSÉ de Pierre-Noël GIRAUD

Dans une récente parution, le quotidien *Le Monde* consacrait une pleine page aux *Social Investments Bonds*. Monsieur Olivier de Guerre, président de Phitrust Partenaires et pionnier de ce secteur, les qualifie de *partenariats public-privé* (PPP). C'est en effet ce dont il s'agit et la question est de déterminer les rôles respectifs de l'État et du privé, que celui-ci soit associatif ou à but lucratif, dans des actions conjointes. Il est utile de distinguer trois grands domaines distincts où se posent ces questions. Dans les deux premiers, le microcrédit et la fourniture de biens et services publics, ces partenariats existent depuis longtemps. Voyons quelles leçons en tirer pour le domaine plus nouveau de la paix sociale.

Dans le cas du microcrédit, l'État se contente de laisser faire et éventuellement d'encadrer des activités entre partenaires privés qui visent à réduire, par des mécanismes innovants, ce que les économistes appellent une *imperfection de marché*. Dans le cas du microcrédit, on mobilise à cette fin le capital social latent que constitue la confiance et la réputation dont bénéficient les femmes, lesquelles tiennent tout particulièrement à honorer cette confiance. Ces initiatives privé-privé sont intéressantes dans la mesure où elles remplissent des interstices délaissés par le marché ordinaire du crédit et constituent un tissu d'expériences d'où se distingueront, avec le temps, les plus utiles. L'État ne subventionne éventuellement ces initiatives que lorsque les gains de l'opération ne couvrent pas la rémunération du capital engagé par ceux qui ont pris le risque de l'investissement. Mais se pose alors à lui la question de savoir pourquoi investir de l'argent public dans telle entreprise de microcrédit plutôt que dans telle autre et pourquoi dans du microcrédit plutôt que dans la fourniture de médicaments, par exemple. Il lui faut alors recourir à des critères d'évaluation quantifiés du gain de bien être social.

Le deuxième domaine est celui où l'État fournit des biens et des services marchands, électricité, infrastructures diverses, etc., en les finançant tout ou partiellement par l'impôt. Soit il les produit lui-même dans le cadre d'entreprises publiques, soit il le fait faire par des opérateurs privés, ce qui est la tendance dominante actuellement. Ces partenariats public-privé, du type BOT (*Build, Operate, Transfer*) existent depuis longtemps et sont réglés sur la base de cahiers des charges qui stipulent de façon précise quel seront les productions et le revenu de l'opérateur privé qui remplit, par délégation, les tâches que l'État n'assume plus seul. De ce type d'opération, l'État attend un gain en termes d'efficacité, l'entreprise privée étant réputée être plus productive que l'Administration. Quand le bien est précisément défini, comme peut l'être un kilowattheure, qu'il soit produit par l'État ou par un opérateur privé n'affecte guère le consommateur. Néanmoins, quand EDF dit que jamais une entreprise privée n'aurait pu rétablir le courant aussi vite qu'elle l'a fait lors de la tempête de l'an 2000, lorsque ses retraités se sont mobilisés spontanément pour prêter main-forte sur le terrain à leurs collègues en activité, elle n'a sans doute pas tort. L'efficacité attendue de l'opérateur privé, en termes de performance économique du fait de la mise en concurrence, se paie peut-être en perte de qualité du service.

Les choses se compliquent lorsque l'on touche à des services comme ceux de la santé ou de l'éducation. Dans notre système de santé, par exemple, les hôpitaux publics offrent les services de praticiens qui, parallèlement, exercent aussi dans le secteur privé. Ils y offrent des prestations identiques, qui trouvent cependant leur clientèle malgré des tarifs nettement plus

élevés. L'État a également recours à ce type particulier d'association public-privé dans le secteur de l'éducation quand il conventionne des établissements d'enseignement privés. Dans ces deux cas, l'État recherche dans ces associations les avantages de l'efficacité, mais cela introduit en réalité dans les prestations une différenciation soit verticale (médecine de riches sans attente contre médecine hospitalière standard avec urgences saturées), soit horizontale (école publique laïque face aux écoles privées qui apportent une variante qualitative souvent confessionnelle). Une telle dichotomie crée d'abord des polarisations puis, très rapidement, des inégalités.

Le troisième cas, le plus intéressant, est celui où l'État produit un bien public "pur", comme dans l'exemple du financement d'une action sociale à l'instar de celle évoquée par Jean-Louis Bancel. Il s'agit d'éviter que des jeunes ne deviennent délinquants ou ne retournent en prison : on appellera cela *produire de la paix sociale*. C'est donc un bien public, mais la quantité et la qualité de ce que vous produisez avec cet argent public sont très difficiles à évaluer. La valeur de ces actions n'est en général estimée que par le nombre de personnes qui y travaillent et par le montant cumulé de leurs salaires. Dès lors que l'on souhaite confier une telle action au secteur privé, la première remarque à faire est que cela existe déjà : des missions de paix sociale sont aujourd'hui massivement dévolues à des associations à but non lucratif, qui deviennent avec le temps des clients, au sens romain du terme, de l'État, des quasi-services administratifs sans réelle compétition entre eux. Si l'on envisage un recours au secteur privé à but lucratif, c'est donc pour : 1) améliorer la qualité du service par la mise en compétition de différents opérateurs et 2) mobiliser de l'épargne privée pour financer l'activité, par exemple sous forme de *Social Bonds*.

Comme dans les deux domaines précédents, le partenariat public-privé oblige donc à évaluer de manière quantitative et précise les résultats des opérateurs car c'est de cette évaluation que dépendra la part de fonds publics qui leur sera allouée, donc la rémunération des *Social Bonds* qu'ils auront émis pour se financer. Quelle sera la conséquence de telles évaluations ? Vraisemblablement, il va se produire ce que les économistes appellent une *sélection inverse* : les entreprises commerciales en question vont sélectionner les "meilleurs" cas et, en priorité, sauver par exemple de la délinquance ceux d'entre les jeunes qui risquaient le moins d'y tomber. Ils amélioreront ainsi à moindre coût leurs scores au regard des critères d'efficacité dont dépend leur rémunération. En revanche, les cas les plus difficiles, présentant un risque d'échec élevé, ne trouveront personne, hormis l'État lui-même, pour s'occuper d'eux. Ce type de fragmentation par mise en concurrence de diverses entités risque donc d'introduire de grandes inégalités, pour un gain d'efficacité qui restera à démontrer. C'est là le principal danger de cette évolution.

Certains observateurs craignent de plus que se loge dans les *Social Bonds* la prochaine (et selon moi inévitable) bulle spéculative. Si le choix est fait de n'autoriser ces opérateurs privés à se financer que par des instruments financiers simples, comme des *bonds*, et de les rémunérer en fonction de leurs résultats quantifiables selon des critères et une politique bien connus des acheteurs de *bonds*, alors le risque de dérives à la *subprimes* restera faible. Cette crise des *subprimes* a, en effet, été engendrée par la sophistication extrême d'instruments financiers dont personne n'était plus capable d'évaluer le risque qu'ils faisaient courir. Il est certain que les grands établissements financiers vont rapidement chercher à faire des profits en innovant dans le domaine du financement social (et écologique) et que le risque d'accident augmentera alors en proportion. Ce risque de financiarisation opaque du social est le second danger à redouter.

Il ne faut cependant pas craindre de laisser s'épanouir, en dépit des risques, toutes les expériences dans ce domaine : en regardant attentivement ce qu'elles apportent, quand elles réussissent, et en tirant les enseignements de leurs échecs, quand ils surviennent, leur apport peut être d'un grand intérêt dans une perspective non seulement de plus grande efficacité mais aussi de plus grande égalité.

DÉBAT

Intérêt privé et bien public

Un intervenant : *Quel est l'impact sur les personnes fragiles du concept de service bancaire universel, très cher à l'Union européenne ?*

Jean-Louis Bancel : Dans le monde bancaire, ce concept pose la question de l'accès au service des personnes en situation de précarité. Comme le Crédit Coopératif a pour clients cent-vingt mille majeurs protégés, la quasi-totalité de nos agences possède une caisse. Une telle clientèle a, en effet, des droits de retrait dont le montant et la périodicité sont fixés par le juge des tutelles et ne possède pas de chéquier. L'accès aux guichets automatiques de banque (GAB) leur pose souvent des problèmes, de perte de code ou autres, et la nécessité de passer par un véritable interlocuteur s'impose alors à eux. Contraints de fermer notre caisse dans une agence de province suite à un incident, nous avons constaté qu'aucune autre agence bancaire de cette grande ville, hormis La Banque Postale, ne leur offrait désormais ce service. On a là l'exemple typique du "fond de cuve" : tout le monde s'accommode, sauf peut-être les intéressés, de ce que le seul outil financier accessible à ces personnes soit le Livret A de La Poste, chacun préférant se concentrer sur l'accès à des segments de clientèle plus profitables. Bruxelles se targue donc d'avoir défini un service bancaire universel, mais la réalité montre que, si le principe existe, concrètement, il est quasi inaccessible pour ses véritables destinataires.

Int. : *Les collectivités locales sont des acteurs privilégiés du domaine social mais vous ne les avez pas évoquées. Les entreprises privées ont pourtant un important potentiel d'efficacité dans un contexte local et cela sort de l'opposition État/entreprises que vous semblez privilégier. Il me paraît limité de penser qu'une entreprise privée qui s'implique dans le champ social ne le fasse qu'en fonction de son intérêt propre qui, par définition, serait opposé au bien public.*

Pierre-Noël Giraud : Une entreprise privée est soumise, dans tous les aspects de son activité, à une exigence de rentabilité des capitaux engagés proportionnelle aux risques qu'elle prend. Elle est également soumise à une pression publique dans la façon dont elle aborde sa responsabilité sociale et environnementale et c'est une très bonne chose. Vous avez raison, il ne faut pas partir d'une opposition d'intérêts a priori, entre État et entreprises privées, mais considérer que les contraintes, les objectifs et donc le comportement d'une entreprise privée prestataire d'un service, qu'il lui soit commandé par une collectivité territoriale ou par l'État, est ce qu'il est, et que celui de l'État est autre. Tout l'objet d'un PPP est ainsi de trouver le contrat, toujours incomplet et imparfait, qui lie les deux partenaires de telle sorte que chacun en tire le meilleur parti.

Mais ensuite, il convient aussi de se poser la question des effets d'un tel partenariat. Très souvent, si les effets sont généralement satisfaisants au regard de l'efficacité moyenne de la fourniture de biens et services, les effets sur l'égalité sont, quant à eux, laissés de côté. Or, on a malheureusement souvent un dilemme qui fait que ce que l'on gagne en efficacité moyenne est perdu en égalité, par le phénomène de sélection inverse que j'évoquais plus haut. L'État, qui fournissait à tous le même service standard, est remplacé par des opérateurs de services qui, inévitablement, le différencient et ce mécanisme fait que certains n'ont alors plus les moyens de bénéficier d'un service auquel ils accédaient auparavant.

La non-lucrativité à la française

J.-L. B. : La problématique sous-jacente à la mise en concurrence des opérateurs privés lucratifs et des opérateurs privés non lucratifs est celle de leur pouvoir de négociation face à la puissance publique. Dans le champ du médical, par exemple, si l'on compare ce qui se passe en France entre les cliniques privées lucratives et celles qui ne le sont pas, le raisonnement s'appuie sur celui, apparemment imparable, de la Cour des comptes sur le bon usage de

l'argent public : il faut obtenir le meilleur rendement pour chaque euro public dépensé, ce qui constitue une forme de mise en concurrence.

Historiquement, cela passait par une tarification au prix de journée. D'un côté, la clinique privée affiche, pour une pathologie donnée, un prix de journée donné qui correspond à un coût complet intégrant la rémunération de son capital. L'opérateur privé non lucratif, quant à lui, se voit refuser l'intégration d'une telle rémunération du seul fait de son statut. Les activités d'assureur et celles de gestionnaire ont, pendant très longtemps dans le système mutualiste français, été imbriquées. C'était la trésorerie de l'assurance qui finançait le haut de bilan, alors que l'activité médicale est à haute intensité capitalistique. Là commencent les effets pervers de la non-lucrativité à la française : l'État ne revalorisant pas correctement le coût du renouvellement du capital fixe, cela oblige les associations gestionnaires à étaler dans le temps leurs amortissements et à se débrouiller comme elles le peuvent pour rénover leurs bâtiments. Il en va ainsi dans le secteur public hospitalier mais c'est également le cas pour l'enseignement : le pays investit sans se poser la question des coûts de fonctionnement *ex post*. Aujourd'hui, le secteur privé non lucratif est donc pris à la gorge.

La France défend certes le service public mais il ne faut pas oublier que c'est aussi elle qui a inventé la concession de service public. Si les entreprises privées, en particulier dans le secteur de l'eau, ont toujours expliqué qu'elles ne pouvaient descendre en dessous d'un certain prix, faute de quoi elles ne survivraient pas, en revanche, les associations sont négligées, au prétexte qu'elles ne subissent pas la contrainte de l'actionnaire. Et si une association réclame une juste rémunération, à l'équivalent de celle de son concurrent lucratif, on lui répond alors qu'elle ne relève plus du secteur non lucratif. Comment sortir de ce dilemme ?

P.-N. G. : Je ne comprends pas comment le secteur non lucratif peut espérer prospérer s'il ne gagne pas d'argent et ne peut pas accumuler pour inventer, innover, payer des gens qui ne soient pas uniquement bénévoles, etc. Appliquer des règles comptables différentes à des organisations qui ont la même activité et les mêmes besoins pour se développer est une aberration.

J.-L. B. : Si une association dégage un excédent de trésorerie, l'année suivante sa subvention risque fort d'être revue à la baisse, vues les contraintes actuelles des finances publiques ! Comme de plus, le mot *bénéfices* est tabou dans le monde associatif, cela n'arrange rien... Cette conception de la saine gestion de l'argent public consiste donc, dans les faits, à faire travailler le secteur non lucratif sur le fil du rasoir. Le Crédit Coopératif est l'un des leaders du financement à long terme pour les gestionnaires de cliniques, établissements pour personnes handicapées, etc., de ce secteur.

La question du *repayment*

Alors, passer du crédit classique au *Social Impact Bond*, pourquoi pas ? La question essentielle pour nous est celle du *repayment* : même si l'on trouve des investisseurs acceptant d'être encore moins rémunérés que les banquiers, il faudra bien, à la fin, que quelqu'un "*repays*". Comme ce genre de structure n'a guère de patrimoine, ce sera évidemment à l'opérateur public que cela reviendra, sous une forme ou sous une autre.

Dès lors, deux difficultés apparaissent pour savoir si ce marché pourra un jour exister en France. La première, classique, tient à ce que, du fait de l'annualité budgétaire, l'État ne s'estime jamais lié par un engagement pour la fixation des prix sur la durée, en particulier dans le secteur social. C'est là une grosse différence avec les domaines historiques de la délégation de service public. Le deuxième point, qui relève de notre métier de banquier, est l'évaluation de la capacité macroéconomique de telle collectivité locale ou de tel opérateur qui finance.

Cela marche en Angleterre, dont les finances publiques ne sont pourtant guère meilleures. Cela tient sans doute à ce que, dans la vision britannique, l'opérateur public ne change pas sa position : « *My word is my bond* », comme l'on dit à la City. Et il semble également, qu'à l'échelon local, les gens ne considèrent pas ce sujet comme aussi prégnant qu'en France.

P.-N. G. : Le risque en France est en effet que l'État ne tienne pas ses engagements. S'il n'est pas possible d'obtenir un engagement de l'État sur vingt ans, ce que les entrepreneurs de l'énergie éolienne et solaire ont néanmoins réussi, je ne vois guère d'investisseurs autres que des philanthropes, trouvant cela chic ou amusant, prêts à risquer de grosses sommes dans de telles activités. Ou l'État engage solennellement les finances publiques à verser tant par délinquant réinséré ou évité, et cela pourra peut-être marcher, ou ce montant est susceptible de varier car l'État n'acceptera pas de s'engager. Je suis donc prêt à prendre le pari que cela ne se fera pas, quand bien même certains prophètes annoncent que, dans dix ans dans le monde, cela représentera mille milliards de dollars !

Int. : *Dans une opération que notre association mène sur la réduction de la précarité énergétique des ménages, vous nous avez proposé un système de microcrédit dans lequel nous assurons le suivi des ménages. Dans ce système économique et social, le Crédit Coopératif prend à sa charge la moitié du risque, l'autre moitié étant assumée par la Caisse des dépôts. Pour l'instant, notre demande est entre les mains des ministères qui doivent apporter leur garantie sur leur budget. Comment vous êtes-vous situés dans cette démarche ?*

J.-L. B. : Dans ce concept, nous sommes totalement dans la logique du *social impact*. Notre raisonnement est simple : nous escomptons le gain de pouvoir d'achat du ménage généré par ces économies d'énergie. La question est alors de savoir comment amorcer la pompe avec un minimum de sécurité, ce qui relève évidemment du métier de banquier. Tant que cela ne concerne que les volumes faibles du microcrédit personnel, il est facile de trouver des solutions simples, mais dès que l'on atteint une dimension significative, cette question se pose. In fine, la question de fond que chacun devra se poser sera : comment le travail de votre association sera-t-il rémunéré ? Pour qu'il y ait le moins de risque possible, il faut en effet qu'il y ait un suivi des ménages concernés et, pour que ce suivi soit le plus efficace possible, il faut évidemment que votre association soit rémunérée. Aujourd'hui, la Cour des comptes pousse les hauts cris si l'on évoque cela, sa doctrine stipulant que l'objet social d'une association impose à cette activité de rester bénévole. De ce fait, pour nous, objectivement, le risque augmente. Notre environnement de la fonction publique est très pollué par le présupposé que, si c'est bénévole, cela ne doit rien coûter.

Un fort besoin d'utopie

Int. : *Quelle est l'utopie qui, aujourd'hui comme ce fut le cas du temps de Charles Gide, pourrait offrir les garanties que l'État n'est pas en mesure de donner ?*

J.-L. B. : Pour cela, il est intéressant de regarder ce qui s'est passé en Grande-Bretagne. C'est la mobilisation des biens de mainmorte dans le cadre de la *good society*. Les Anglais ont découvert qu'une richesse cachée dormait dans les banques, sous forme de comptes bancaires inactifs appartenant à des personnes décédées. Cet argent non réclamé, n'appartenant pas aux banques et représentant environ un milliard de livres sterling, a été mobilisé pour servir de soubassement au développement des *Social Impact Bonds*. Dans notre histoire, une telle opération a déjà été réalisée lors de la nationalisation des biens du clergé pour la création des assignats. Est-ce parce que cela a été un échec historique, pour diverses raisons, que ce modèle ne pourrait pas réussir aujourd'hui ? Les Anglais ont, d'une certaine façon, réinventé la Caisse des dépôts et consignations qui, chez nous, récupère, in fine, les biens en déshérence et a été l'un des acteurs historique du développement du secteur associatif. Cela pose le problème classique de savoir comment mobiliser de la richesse dormante pour la réinjecter dans un circuit économique.

Int. : *Vous avez évoqué la possibilité de créer un marché pour l'emploi des personnes handicapées. Cela pourrait également concerner l'habitat social. Quelle est la situation actuelle ?*

P.-N. G. : Aujourd'hui, les entreprises qui n'emploient pas le quota de personnes handicapées auquel elles sont astreintes paient une amende qui revient, plus ou moins directement, dans le budget de l'État. Il en va de même pour les HLM dans certaines villes qui préfèrent payer une

amende plutôt que d'en accueillir sur leur territoire. Si, sur le principe des crédits carbone, une entreprise ne souhaitant pas remplir ses obligations, plutôt que de payer une amende à l'État, devait financer cet emploi dans une autre entreprise où il a effectivement été créé, une chose est sûre, c'est que tous les emplois visés seraient créés.

Le seul problème est que ces emplois seront créés par des entreprises qui se spécialiseront rapidement dans l'emploi des handicapés. Cela créera un "prix" du handicapé et permettra une évaluation de ce que coûte à une entreprise d'embaucher un salarié handicapé plutôt qu'un salarié qui ne l'est pas. Il en irait de même pour les HLM. L'efficacité serait donc au rendez-vous (on obtiendrait le nombre d'emplois et de HLM visé), mais au prix de la création de ghettos dans certaines entreprises ou dans certaines villes. C'est là un exemple du dilemme entre efficacité et égalité.

Int. : *Les fondations hospitalières américaines montrent que cela peut marcher. Est-ce que l'on peut faire bouger les lignes dans l'état actuel des finances publiques ?*

J.-L. B. : C'est une question éminemment politique : faute de ressources suffisantes, il va falloir arbitrer. Que se passera-t-il quand les politiques, à l'échelle locale ou nationale, devront arbitrer entre le salaire des fonctionnaires et les subventions aux associations ? Je crains la réponse !

De plus subsiste encore dans le droit français, du fait de la vieille hostilité farouche aux fondations déjà portée par Turgot dans son article au vitriol de l'*Encyclopédie*, puis dans les débats de l'Assemblée constituante sur la nationalisation des biens du clergé, l'idée que les associations ne sont fondamentalement pas de légitimes propriétaires. De l'étude comparée du droit de propriété dans différents pays, il ressort que la France est l'un des seuls pays au monde qui a fait de ce droit un droit fondamental, sacralisé pour l'individu, par l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Dans des jurisprudences récentes du Conseil constitutionnel, il est cependant intéressant de noter que ce droit a été étendu aux personnes morales par le biais de la liberté d'entreprendre. Mais, si une association gestionnaire d'un établissement quelconque fait faillite, c'est encore le financeur public qui redevient propriétaire des biens.

Ferons-nous demain évoluer notre conception fondamentale du Droit en faisant basculer les associations dans le champ entrepreneurial ? C'est aussi en cela qu'il est intéressant de considérer tout ce que ce concept de *social entrepreneurship* vient percuter dans nos fondamentaux français. Au-delà des débats sur les risques financiers, ou sur efficacité vs égalité, cette immersion nous amène à repenser nos fondamentaux souvent très implicites sur ce qu'est une association, son fonctionnement et son rapport à l'entreprise.

Présentation des orateurs :

Jean-Louis Bancel : président du Crédit Coopératif, HEC-ENA-DESS de droit public ; président de l'Association internationale des banques coopératives (AIBC) ; il a été directeur général de la Mutualité Française et secrétaire général du Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA).

Pierre-Noël Giraud : professeur d'économie à PSL (Mines ParisTech et université Paris Dauphine), membre de l'Académie des technologies ; derniers livres parus : *L'industrie française décroche-t-elle ?* (La Documentation Française) ; *La mondialisation. Émergences et fragmentations* (Éditions Sciences Humaines), *Le Commerce des promesses. Petit traité sur la finance moderne* (collection Points/Économie, Éditions du Seuil).

Diffusion mars 2014