

■ Le 15 mars 2016, Martine Pinville, secrétaire d'État en charge notamment de l'ESS, a lancé un appel à projets de contrats à impact social (*social impact bonds*).

■ Ce dispositif relève de la logique du financement au résultat.

■ Ces contrats font l'objet de débats : tout en élargissant les possibilités de financement de l'action sociale, ils viendraient aussi la « financiariser ».

ÉCONOMIE SOCIALE
ET SOLIDAIRE

CONTRATS À IMPACT SOCIAL : DES CLÉS POUR COMPRENDRE

Depuis le lancement de l'appel à projets, les contrats à impact social (CIS) sont de plus en plus discutés au sein du monde associatif. Dispositifs relativement méconnus, ils déclenchent des réactions d'enthousiasme ou de réserve parmi lesquelles il peut parfois être difficile de se faire un avis. Que faut-il en penser ? À quels changements faut-il s'attendre ? Voici des clés pour comprendre.



AUTEUR **Eve Durquety**
TITRE Responsable du développement,
KPMG



AUTEUR **Adrien Baudet**
TITRE Chargé de recherche KPMG,
doctorant à l'ESCP Europe

Depuis leur lancement en 2010 au Royaume-Uni avec un programme de prévention de la récidive dans la prison de Petersborough, une quarantaine de dispositifs financiers de ce type ont été lancés dans le monde. On en recense ainsi au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie, au Canada, mais aussi

plus près de nous, en Belgique, au Portugal et en Allemagne. Les projets financés dans ces différents pays concernent l'insertion par l'emploi, la prévention de la récidive et de la délinquance, l'éducation ou encore l'aide aux familles et à l'enfance.

Beaucoup de termes différents ont été employés pour désigner ces dispositifs : tantôt *pay for success bonds*, tantôt *social benefit bonds*, *social impact bonds*, et maintenant « contrats à impact social » en France. Tous relèvent pourtant d'une logique identique, celle du « financement au résultat » (*outcome based financing*), qui lie le financement des acteurs sociaux à l'atteinte d'objectifs d'impact social préalablement définis et négociés¹.

FUNCTIONNEMENT

Le principe des contrats à impact social (CIS) est le suivant : un ou des investisseur(s) versent à un opérateur social les fonds lui permettant de mettre en œuvre un programme à vocation sociale (réinsertion de chômeurs, prévention de la délinquance...). Les capitaux engagés et les intérêts sont ensuite remboursés par l'acteur public si – et seulement si – les objectifs fixés dans le contrat initial sont atteints ou dépassés, ces derniers faisant l'objet d'une évaluation par un tiers.

Dans ce schéma de fonctionnement, des rôles spécifiques sont donc confiés à chacune des parties prenantes. Le partenaire public, qui peut être situé à tous les niveaux de l'État (ministère, collectivité locale), confie

la mise en œuvre du programme à l'opérateur social et s'engage à rémunérer l'investisseur en cas d'accomplissement des objectifs. L'investisseur – le plus souvent une banque, un fonds d'investissement ou une fondation – finance le fonctionnement du programme et assume le risque financier en contrepartie d'un retour sur ●●●

1. NDLR : le HCVA a rendu un avis très réservé sur la question : Avis du HCVA relatif à l'appel à projets de *social impact bonds*, 2 mars 2016 ; v. JA n° 536/2016, p. 3 et 8.

●●● investissement si le programme atteint les objectifs fixés. L'opérateur, qui est le plus souvent une association ou une entreprise sociale, met en œuvre le programme en vue de réaliser les objectifs d'impact social définis dans le cadre du partenariat.

Au-delà de l'idée d'une rémunération directement dépendante de l'obtention d'objectifs prédéfinis, les CIS reposent donc principalement sur une approche partenariale du financement des associations, les partenaires étant liés par une ambition commune de création d'impact social.

MISE EN PLACE

Si le principe des CIS peut paraître complexe, sa démarche de mise en œuvre est plus simple. Schématiquement, elle comprend quatre étapes. Premièrement, une étude de faisabilité qui amène l'acteur public, l'opérateur social et l'investisseur à définir ensemble les caractéristiques du programme et à vérifier sa compatibilité avec le dispositif CIS. Vient ensuite la phase de structuration du partenariat, au cours de laquelle les partenaires négocient les objectifs sociaux visés et la rémunération. La réalisation du programme à proprement parler arrive dans un troisième temps et dure généralement plusieurs années au cours desquelles l'opérateur communique régulièrement auprès de ses partenaires sur l'avancée du programme. La quatrième phase est très courte : elle recouvre l'évaluation des résultats par un tiers indépendant et le paiement par l'acteur public le cas échéant.

Dans les faits, une des parties prenantes est souvent à la manœuvre en début de projet : c'est généralement celle qui a eu l'initiative du partenariat et qui mobilise les autres autour d'un objectif commun d'impact social. Dans plusieurs cas, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, un intermédiaire a été sollicité pour faciliter la collaboration entre les trois partenaires. C'est une option qui peut se révéler utile lorsque ceux-ci sont peu habitués aux détails du fonctionnement des CIS.

L'expérience montre que trois points sont essentiels à la réussite des CIS : la volonté politique, le cadre juridique et la qualité du dispositif d'évaluation. Pour les deux premiers, il semble que le gouvernement cherche à faciliter et encourager la mise en place de CIS en France. Le lancement de l'appel à projets du 15 mars dernier par le gouvernement en est un bon signe. Le sujet de l'évaluation reste en revanche peu évoqué aujourd'hui. On l'aura compris, dans le cadre des CIS, la mesure du succès ou de l'échec du programme

est cruciale, car elle détermine le remboursement (ou non) de l'investisseur privé. La mesure de l'impact social par un évaluateur indépendant est un sujet clé auquel les futurs opérateurs sociaux, acteurs publics et investisseurs s'engageant dans des CIS doivent être sensibilisés.

À chaque étape de construction de CIS, les retours d'expérience des titres déjà mis en place dans le monde se montrent très utiles. 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 !

AVANTAGES

Par essence, les CIS viennent améliorer la collaboration entre l'État, les opérateurs sociaux et les investisseurs grâce à un cadre et des objectifs de performance clairement définis. Ils sont également des dispositifs « triple gagnant » car ils offrent plusieurs avantages pratiques ou économiques à chacun.

Pour l'opérateur social, beaucoup de commentateurs soulignent d'abord l'opportunité de diversification des sources de financement dans un contexte de raréfaction des fonds publics : si un financeur solidaire ou un assureur (par exemple) a intérêt à la réalisation de son activité, l'opérateur dispose avec les CIS d'un bon outil pour négocier un financement. Les CIS sont un excellent levier d'hybridation des ressources. Ils sont également particulièrement adaptés au financement de projets ponctuels d'innovation ou de croissance, qui sont d'ordinaire moins lisibles pour les pourvoyeurs de subventions ou de commandes publiques. Au contact de l'investisseur et de l'évaluateur indépendant, l'opérateur peut enfin bénéficier d'un appui managérial et d'un apport de compétences pour la gestion du programme (s'il le souhaite).

Pour l'acteur public, les CIS viennent également avantageusement compléter les leviers de financement actuellement utilisés pour les associations. Ils permettent tout d'abord de ne débloquent les fonds qu'à l'issue du programme et non avant ou pendant celui-ci : la disponibilité des fonds publics s'accroît. Le fait que l'acteur public ne paie que si le programme a atteint ses objectifs est également un bénéfice majeur, cela renforce considérablement l'efficacité des dépenses publiques, qui ne sont engagées qu'avec la certitude d'un impact social effectif et d'économies déjà réalisées : le risque pris par la collectivité est réduit. Les « coûts sociaux évités » constituent un



troisième avantage : les montants remboursés par l'acteur public en cas de succès correspondent uniquement aux coûts du programme et à une prime calculée en fonction des économies que celui-ci a générées pour la collectivité. Avec les CIS, l'acteur public économise toujours plus qu'il ne paie. Enfin, et de façon générale, 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.

Pour les investisseurs traditionnels de l'économie sociale et solidaire (ESS) – banques coopératives, fondations... –, les CIS ont l'avantage d'être des investissements viables, sans peser sur les ressources des opérateurs sociaux. Contrairement aux investissements actuels, ce n'est plus l'opérateur qui paie l'intérêt sur les sommes investies, mais bien l'État. Les CIS permettent donc de dégager une certaine rentabilité, sans pour autant diminuer les moyens d'action des structures financées. Par ailleurs, ils sont sensiblement plus encadrés que les investissements actuels dans les associations : les dispositifs d'évaluation et de pilotage mis en place permettent une meilleure maîtrise du risque et une meilleure visibilité sur l'action des structures financées. Constituant des produits financiers à la fois rentables et explicitement orientés vers des enjeux sociaux, les CIS ont enfin les bonnes caractéristiques pour attirer des investisseurs « classiques » vers le financement de l'ESS : l'objectif est donc aussi d'accroître le volume de financement à disposition du secteur associatif !

DÉBATS ACTUELS

On constate certaines réticences de la part des acteurs associatifs français, notamment à cause de ce dernier point : les *social impact bonds* (SIBs) viendraient « financiariser » l'action sociale, ou « faire entrer la finance » dans l'ESS. Ces craintes sont compréhensibles, car l'introduction d'un investisseur privé et du terme « obligations » (*bonds*) est un phénomène relativement nouveau pour le secteur associatif. Pour autant, au regard du mode de fonctionnement entre

les parties prenantes et des expériences conduites à l'étranger, elles apparaissent en grande partie infondées. Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, il faut bien reconnaître que le nom même du dispositif est trompeur. En entendant le terme d'« obligations » (*bonds*), on imagine vite un titre obligataire circulant librement sur des marchés financiers. Or les CIS n'ont rien à voir avec cela : il s'agit de partenariats de financement, avec des parties prenantes fixes et qui sont donc non cessibles pour toute la durée du programme. Pour les investisseurs, les CIS sont donc une opération d'engagement, bien éloignée d'une aubaine ou d'une nouvelle possibilité de titrisation. Et la rentabilité ? La prime versée en cas de succès du programme est uniquement calculée en fonction des économies générées pour la collectivité, l'acteur public (le payeur en dernier ressort) ne verse jamais plus que ce que le programme lui a objectivement fait économiser.

Par ailleurs, il est important de souligner que l'État est et restera le décideur final dans la négociation ; négociation qui, pour rappel, porte sur l'ensemble des clauses du partenariat de financement. Le montant de l'investissement, les objectifs à atteindre, la prime en cas de succès et les modalités d'évaluation restent systématiquement validés par la partie publique. C'est principalement pour cette raison que les CIS sont présentés, à juste titre, comme un nouveau levier de l'action publique.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue le fait que les CIS n'ont pas vocation à se substituer largement aux modes de financements existants pour le secteur social : ils sont pensés pour des situations spécifiques, clairement définies par la recherche et confirmées par les quarante premiers CIS mis en place dans le monde. Il s'agit de financer des programmes délimités dans le temps (en général trois à quatre ans) et générateurs de dispense de coûts pour la collectivité : prévention ou amélioration de la situation des bénéficiaires ou hausse de l'efficacité de l'action sociale. Il faut également préciser que les objectifs et les résultats du programme sont de nature sociale (vérification des changements dans la situation de bénéficiaires) et qu'ils doivent pouvoir être mesurés de façon indiscutable. Dans ces conditions, on comprend que les CIS ne viennent donc pas financer l'activité régulière du secteur associatif, mais bien des projets ponctuels.

L'ESS française a toujours été le lieu d'innovations à fort impact social, qui ne demandent qu'à être testées et essayées pour servir l'intérêt général. KPMG est convaincue que les contrats à impact social apporteront un vrai plus à cette dynamique et pourront aider les associations et les entrepreneurs sociaux qui le souhaitent à changer d'échelle ! ■