



Avis du HCVA
relatif à l'appel à projets de « social impact bonds »

02 mars 2016

A l'occasion du lancement par le ministère en charge de l'économie sociale et solidaire, d'un appel à projets susceptibles de recevoir des financements privés dans le cadre « d'investissements à impact social » (Social Impact Bonds), le ministre chargé de la vie associative a souhaité recueillir l'avis du HCVA sur ce type de montage et sur l'appel à projets lui-même.

Le Haut Conseil à la vie associative partage la volonté d'innover dans le cadre du financement d'actions utiles à tous et particulièrement aux populations les plus défavorisées. Il appelle toutefois les pouvoirs publics à une grande vigilance dans l'utilisation d'un mode de financement qui devrait être encadré par la loi, par les recommandations de l'OCDE et celles, complémentaires, du présent avis. Il exprime des réserves quant à un appel à projets qui serait lancé sans expérimentation préalable et évaluation associant l'ensemble des parties concernées, publiques et privées.

Le HCVA formule les observations suivantes :

- le principe même des SIBs et les conditions de leur efficacité
- les précisions à apporter à la volonté affichée par le gouvernement dans son appel à projets
- les risques à éviter d'orientation sélective de ce type de financement
- **les règles que l'Etat doit faire respecter par les futurs contractants, à faire figurer dans le formulaire de candidature :**

1 – Le principe même des SIBs et les conditions de leur efficacité :

Les journaux se sont fait l'écho de l'introduction en France des « social impact bonds », « obligations à impact social » selon Libération¹, « titres à impact social » selon La Croix², « contrats à impact social » selon l'Humanité³, quand Le Monde titrait⁴ : « Quand les investisseurs privés financent l'action sociale ». Sans doute faudra-t-il trouver une traduction officielle à ces innovations financières nées aux USA sous le terme de « payment-for-success bonds »⁵ ou « pay-for-benefits bonds ». Comme l'a bien montré l'étude approfondie menée par l'OCDE⁶, il ne s'agit pas d'émission d'obligations –« bonds »- mais de « **contrats à terme sur résultats sociaux** » (« future contracts on social results »). Telle pourrait être, reprenant l'OCDE, la dénomination retenue en français.

Ces nouveaux contrats financiers à terme permettent de faire financer des programmes sociaux (le terme de social pris au sens anglo-saxon de « toute action permettant d'agir sur l'humain et la vie sociale en société) par un investisseur privé, celui-ci faisant crédit de son investissement dans l'attente de la réalisation dudit programme. Si celui-ci est correctement réalisé, les finances publiques remboursent l'investisseur avec un intérêt rémunérant le risque pris.

¹ Libération du 21 février 2016

² La Croix du 17 février 2016

³ L'Humanité du 17 février 2016

⁴ Le Monde du 5 février 2016

⁵ Callanan, L.& Law J, McKinsey & Company, (2013). "Pay for Success: Opportunities and Risks for Nonprofits", Community Development Investment Review, Volume 9, Issue 1.

⁶ CFE/LEED(2015), Understanding social impact bonds, 2015/10/REV1 REV1, 9-10 novembre 2015

L'appel à projet du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire présente « un dispositif triple gagnant » pour assurer « l'efficacité des dépenses d'innovation », « récompenser la prise de risque lorsque le projet réussit » et « expérimenter un programme innovant », dans un esprit de « réorientation de la finance souhaitée par le Président de la République ».

Les SIB ont donné lieu à de nombreuses réactions, parfois critiques parfois favorables à ce qui est présenté comme une solution financière à des problèmes de financements publics. En particulier, l'OCDE, citée ci-dessus, a procédé à une analyse que le HCVA propose au ministre de reprendre à son compte. Cette analyse est étayée par l'étude de très nombreux cas dans le monde et les contributions des experts qui les ont mis en place.

Le HCVA conseille une traduction de l'ensemble de la note, très documentée, qui pourrait **alimenter un guide pratique pour les candidats à l'expérimentation de ces innovations financières complexes**. Voici le résumé de cette étude, traduit en français par les soins du Haut Conseil :

« Les SIB ont fortement attiré l'attention à la suite de la crise financière. Ils ont été mis en place dans un certain nombre de pays, apparaissant comme une proposition attractive de financement des services sociaux.

Cependant, les SIBs demeurent un instrument financier visant un impact social, relativement neuf, avec des éléments de preuve limités quant à leurs résultats. Par conséquent, des analyses plus approfondies sont nécessaires pour construire une base de connaissance solide fondée sur les faits.

Les SIBs sont des instruments complexes. Ils font intervenir de multiples parties prenantes venant d'horizons divers. Il faut du temps, de l'expertise et de l'engagement pour mettre en œuvre un SIB.

Jusqu'à ce jour, les SIBs ont constitué des instruments coûteux. Ils ont comporté des coûts de transaction significatifs que les parties prenantes doivent prendre en considération avant de se lancer. Les décideurs devraient évaluer avec attention quelle est la plus-value de la mise en place d'un SIB pour une intervention publique par rapport à une approche plus traditionnelle. Il est vrai que les coûts de transaction sont supposés baisser avec le développement des SIBs et dès lors qu'il existe un processus simplifié pour les mettre en place.

Il est extrêmement important de disposer d'une conception méthodologique rigoureuse pour identifier les résultats sociaux mesurables et les groupes cible appropriés, afin d'éviter les effets pervers, comme l'écrémage, un effet « parking » ou « sélection des clients ».

Les SIBs peuvent être une opportunité pour former une culture de contrôle et d'évaluation en matière de prestation de services sociaux. Une évaluation indépendante et robuste peut être bénéfique pour toutes les parties prenantes en tant qu'elle permet d'identifier ce qui marche bien dans les SIBs et ce qui fonctionne moins bien, ainsi que les conséquences inattendues, positives ou négatives.

Les SIBs visent à transférer le risque porté par le gouvernement et les prestataires de services sociaux sur les investisseurs. Pourtant, les mécanismes de protection du capital et de garantie, comme l'existence de clauses de résiliation anticipée dans le contrat de SIB, peuvent diluer le risque couru par les investisseurs.

Il est indispensable de continuer à dispenser des services sociaux aux personnes les plus vulnérables et aux citoyens. Par conséquent, les SIBs sont plus adaptés en complément de la fourniture de services sociaux et non comme mécanisme central ».

Les enseignements de l'OCDE valent d'être portés à la connaissance des acteurs du monde social et des collectivités publiques, pas toujours familiers des techniques financières et qui ont parfois cru à leurs dépens à l'opportunité du recours à des produits financiers complexes (cf. les emprunts toxiques des collectivités) ou le recours à des PPP déséquilibrés. **Il n'est pas évident que ces montages complexes qui visent à organiser autrement le financement de projets se révèlent profitables au final pour la collectivité.** En outre, ils peuvent conduire à penser la finance privée et ses institutions comme faisant partie des solutions et jamais des problèmes.

Le HCVA est donc favorable à une **expérimentation préalable à tout lancement d'appel à projets.**

A l'issue de cette période d'expérimentation, l'évaluation complète du dispositif pourrait être confiée à la Cour des comptes.

2 - Les précisions que nécessite le texte même de l'appel à projets :

- le champ des « innovations sociales » visées :

L'appel à projet se réfère à l'article 15 de la loi du 31/7/2014 sur l'ESS, relatif à l'innovation sociale,

*« I. - Est considéré comme relevant de l'innovation sociale le projet d'une ou de plusieurs entreprises consistant à offrir des produits ou des services présentant l'une des caractéristiques suivantes :
1° Soit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits, que ce soit dans les conditions actuelles du marché ou dans le cadre des politiques publiques ;*

2° Soit répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail. Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement de tels projets relèvent également de l'innovation sociale.

II. - Pour bénéficier des financements publics au titre de l'innovation sociale, le caractère innovant de son activité doit, en outre, engendrer pour cette entreprise des difficultés à en assurer le financement intégral aux conditions normales de marché. Cette condition ne s'applique pas aux financements accordés au titre de l'innovation sociale par les collectivités territoriales.

III. - Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire définit des orientations permettant d'identifier un projet ou une activité économique socialement innovant au sens du I. »

La notion de « risques sociaux » qu'il conviendrait de prévenir, est utilisée à plusieurs reprises dans l'appel à projet. Bien que faisant partie du langage commun, elle prête ici à confusion. Par exemple, se réfère-t-on à la notion de prévention et aux établissements et services à caractère expérimental tels que prévus par la loi 2002-2 sur l'action sociale et médico-sociale ont-ils vocation à entrer dans le champ ?

Comme le prévoit la loi ESS, le CSESS a en tout état de cause, vocation à préciser le champ visé.

- le champ des collectivités publiques concernées :

L'Etat prévoit, selon l'appel à projet, un « soutien financier » lorsqu'il est le « payeur aux résultats ». Soutien financier est un terme à préciser.

Il prévoit aussi de « labelliser » des projets portés par des collectivités locales, des fondations, des entreprises...

Contrairement à d'autres pays qui ont expérimenté des SIBs, la France a une structure administrative précise, une définition des champs de compétences respectives des collectivités publiques, etc... Certes, les innovations « sociales » ne relèvent par définition pas toujours d'un tel découpage législatif et réglementaire, mais il existe des exceptions, comme celle citée ci-dessus de la loi 2002-2. Il faudra veiller à lever les confusions.

Les conséquences de la « labellisation » des projets portés par des collectivités locales ou des personnes morales privées ne sont pas mentionnées dans le texte, ainsi que les raisons qui pourraient pousser l'Etat à devenir le « payeur aux résultats » pour des projets où des fondations seraient « investisseurs », ce qui équivaldrait pour elles à se faire rembourser de leur action philanthropique par l'Etat, au-delà du crédit d'impôt dont elles disposent déjà.

- les règles de l'évaluation « finale » :

Si les SIBs permettent de financer des innovations, les politiques publiques gagneront à s'inspirer de leurs résultats pour concevoir des programmes sociaux. Mais il ne faut pas inverser la logique : les SIBs sont des solutions de financement qui doivent être vus en tant que telles, pas comme des outils d'orientation des politiques publiques.

Notons d'abord que la création de nouveaux services sociaux est, dans certains secteurs, soumise à un processus d'évaluation des besoins avec les représentants des usagers, des populations concernées, de l'ensemble des autres collectivités publiques concernées, etc... **Il conviendra de réfléchir aux modalités de leur participation aux comités de sélection des expérimentations et bien entendu aux comités d'évaluation « globale » au terme du ou des contrats. Le rôle des actuels corps de contrôle des politiques publiques doit être envisagé.**

L'évaluation « finale » est normalement décisive pour que la puissance publique décide de payer le contrat à terme de l'investisseur, mais aussi de pérenniser le financement de ce qui était jusqu'alors une innovation sociale.

En ce sens, les expérimentations qui seront faites des SIBs devraient donner lieu à une évaluation financière complète coûts/avantages pour la collectivité.

Compte tenu de la difficulté à mesurer des résultats sociaux de façon fiable et peu discutable, cette mesure et les règles de paiement vont faire l'objet d'un investissement juridique et métrologique considérable, pour faire fonctionner le dispositif contractuel. Celui-ci donne lieu à des coûts et à la rémunération d'intermédiaires qui doivent être pris en compte dans l'évaluation.

Par ailleurs, comme le préconise l'OCDE, il faudrait comparer le business plan de l'innovation sociale avec financement public et celui avec financement privé et s'assurer que cela ne coûtera pas plus cher à la collectivité...ou que le surcoût correspond à un service qui n'est pas surpayé.

- la nature exacte des « investisseurs » et des financements visés :

Une confusion règne de plus en plus souvent en matière « d'investissement social » pour désigner des objets divers : on ne finance plus des écoles, ou leurs bâtiments, ou leur fonctionnement, on « investit dans l'éducation ».

Or, la nature du SIB paraît différente selon que l'« investisseur » privé :

- (cas n°1) a financé une « dépense » sociale, comme s'il avait subventionné le fonctionnement du service en contribuant à équilibrer des comptes (subvention d'équilibre) ou en payant une somme en fonction d'une prestation rendue (rémunération de la production sociale d'un service d'intérêt général) ; en tout état de cause, cette dépense devra ensuite être couverte par des revenus, ceux-ci étant souvent largement d'origine publique dans les activités sociales ;

- ou (cas n°2) a financé un « investissement » (au sens d'un investissement pluri-annuel, impliquant une sortie de trésorerie plus conséquente au début d'un cycle de plusieurs années).

L'Etat vise-t-il (cas n°2) à emprunter auprès d'un investisseur privé et le rembourser à terme ou (cas n°1) rembourser un agent financier privé qui assure sa trésorerie en payant un intérêt sur des frais de fonctionnement ? Ces différents points mériteraient d'être précisés à partir notamment d'une réflexion avec les ministères concernés, les représentants des collectivités locales et du monde associatif sur les cas de figure qui semblent ou non souhaitables.

- le traitement juridique et fiscal du financement :

Afin de faciliter la compréhension du système par les acteurs et tenir compte de la prudence habituelle des collectivités locales placées sous le contrôle des chambres régionales des comptes lorsqu'elles contractent avec des services d'intérêt général, la compatibilité avec le régime des aides d'Etat doit être précisée.

Il faudra lever des ambiguïtés du texte actuel, qui tantôt évoque « la capacité du SIBs à compléter les financements existants, sans porter atteinte au marché concurrentiel » (cf 5 « sélection des candidatures »), tantôt, et de manière apparemment contradictoire, le « caractère non marchand » et les « difficultés de financement privé » (on veut dire public ?) du programme, tout en demandant de « préciser » le cas échéant, « les entreprises en concurrence sur le même type de prestations ».

3 – Le risque à éviter d'orientation sélective de ce type de financements

Le HCVA attire particulièrement l'attention sur le risque souligné par l'OCDE que des financeurs privés et publics pourraient être tentés de ne soutenir que des projets facilement évaluables, au détriment d'autres, dont l'évaluation serait plus qualitative. Ainsi, par exemple, si l'on reprend l'exemple cité par le Journal La Croix, il devrait être plus facile d'évaluer, dans un département, le

recul du nombre d'enfants placés en famille ou en établissement, que la portée des actions visant la dé-radicalisation de certains jeunes dans les banlieues.

Le développement de ce type de financement pourrait donc avoir un effet pervers d'orientation sélective de l'argent privé et des fonds publics, effet contre lequel la neutralité de l'Etat ou des collectivités était censée agir jusqu'à présent.

La puissance publique contractante aura naturellement la possibilité d'accepter ou de refuser tel ou tel projet de financement, ou de s'efforcer de l'orienter vers des actions rentrant dans le cadre de leur politique sociale. Mais c'est alors le financeur privé qui risque de faire défaut.

Au final, ce type de dispositif est susceptible d'encourir le risque de demeurer confidentiel ou à un stade expérimental.

4 - les règles que l'Etat doit faire respecter par les futurs contractants, à faire figurer dans le formulaire de candidature :

Les modalités pratiques des relations financières entre l'investisseur, le prestataire du programme social et la collectivité publique semblent laissées à la liberté des contractants, moyennant l'idée générale que l'on « récompense la prise de risque si le projet réussit ». Cela signifie-t-il que tout type de contrats peut être présenté, y compris ceux qui (cf. la note de l'OCDE) ne transfèrent pas la totalité du risque à l'investisseur en cas d'échec ?

Des règles de prudence semblent s'imposer pour encadrer la liberté des contractants, éviter les dérives et donner à l'Etat les moyens habituels de contrôle. Le formulaire devrait :

- obliger les co-contractants à prévoir les conditions de taux, de répartition de la valeur créée en cas de dépassement de l'objectif social prévu ...
- obliger les contractants à préciser par avance les conditions en cas de non obtention des résultats (il n'est écrit nulle part qu'on impose le non paiement à terme à l'investisseur en cas d'échec).
- les obliger à prévoir les modalités de choix de l'évaluateur.

Sur ce dernier point, il devrait être possible de demander un tandem d'évaluateurs : un "privé dit indépendant" et un représentant du corps de contrôle de la collectivité publique concernée (par ex inspecteur DDASS, Conseil général, Jeunesse & Sports) et/ou une évaluation par des représentants des organisations de la société civile, afin de favoriser les évaluations contradictoires. Ce principe permettrait de respecter les termes de la charte des engagements réciproques signée en 2014.

La rémunération de l'évaluateur extérieur par l'investisseur, qui devra être contractuellement prévue, n'a sans doute pas vocation à être remboursée par le « payeur aux résultats ».

En tout état de cause, et afin d'éviter les dérives qu'ont pu connaître les collectivités dans le cadre des exemples cités précédemment (emprunts toxiques, PPP), il paraîtrait opportun au HCVA que certains des éléments devant figurer dans les contrats d'investissement à impact social soient encadrés par la loi. En particulier, **la rémunération du financeur privé devrait être plafonnée à un niveau qui ne soit pas disproportionné par rapport au coût global de l'opération, si elle avait été supportée par la collectivité.**

Quelques remarques complémentaires sur la rédaction de l'appel à projets du ministre en charge de l'économie sociale et solidaire :

- Il conviendrait de préciser les formulations, dans la rédaction actuelle, il est question tantôt d'appel à projets, tantôt d'appel d'offre. Cette dernière est de nature à remettre en cause la nature du contrat : subvention ou commande.
- Si le mode « subvention » est retenu, comment le payeur, s'il s'agit de l'Etat, pourra-t-il « rembourser » un investisseur privé lucratif ?
- Quel type de dossier sera utilisé ? Ne peut-on reprendre le dossier CERFA de demande de subvention dans la mesure où l'ordonnance de simplification du 23 juillet 2015 dans son article 7 préconise son utilisation dans tous les cas. « Les demandes de subvention présentées par les associations auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 sont établies selon un formulaire unique dont les caractéristiques sont précisées par décret. » ;

Conclusion

Le Haut Conseil à la vie associative appelle les pouvoirs publics à la plus grande vigilance dans l'utilisation d'un mode de financement qui doit être envisagé en tant que tel et non pas en tant que mode de décision des politiques publiques. Il devra être sérieusement encadré par la loi et par les recommandations citées dans cet avis, pour ne pas aboutir à un résultat opposé à l'objectif initial.

Le Haut Conseil partage la volonté d'innover dans le cadre du financement d'actions utiles à tous et particulièrement aux populations les plus défavorisées. Il demande expressément néanmoins que les risques repérés, particulièrement par l'OCDE, soient bien pris en compte dans la décision finale.