SYNTHÈSE



Social Impact Bonds, un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale

Par Benjamin Le Pendeven, Yoann Nico, Baptiste Gachet

Avant-propos de Julien Damon

Note de l'Institut de l'entreprise, novembre 2015

15 mars 2016, M. Bond, 75 ans, franchit la porte d'un local de l'association Siel Bleu pour se rendre à son cours de gym douce. Toutes les semaines, il pratique des exercices physiques dans l'espoir de limiter les risques de fracture osseuse et de rester autonome le plus longtemps possible. Les cours dispensés par Siel Bleu sont financés par un investisseur privé. M. Bond est loin d'être un nanti : il n'aurait pu s'offrir ces séances en comptant sur sa seule pension de retraite. Peut-être n'y aurait-il pas songé d'ailleurs, considérant que ce n'est plus de son âge.

M. Bond participera donc à ces séances de gymnastique jusqu'en 2020, date à laquelle il se soumettra, au même titre que les seniors de son cours, à des tests médicaux. S'il est prouvé que leur degré d'autonomie est, en moyenne, supérieur à celui des membres d'un groupe témoin qui n'ont pas bénéficié de ce programme, le département remboursera à l'investisseur le montant engagé pour mener à bien ce projet et lui versera des intérêts. Ces sommes correspondent à une partie de ce que la collectivité a économisé en aide personnalisée à l'autonomie (APA). Si les résultats ne sont pas concluants (même proportion de personnes dépendantes chez les sportifs que dans le groupe témoin), l'investisseur perdra sa mise. M. Bond aura fait du sport pendant 5 ans et la collectivité n'aura rien dépensé.

L'outil financier qui fonde ce scénario est un *Social Impact Bond* (SIB). Cette histoire pourrait se dérouler au Royaume-Uni, en Belgique, aux États-Unis, en Australie… En France, c'est une fiction. Pour l'instant ?

L'INVESTISSEMENT À IMPACT SOCIAL, REMÈDE À LA CRISE DE L'ÉTAT PROVIDENCE ?

Notre dépense publique atteint des niveaux record. La France est championne du monde des dépenses sociales pour une efficacité discutée. Nous ne pouvons malheureusement plus attendre de la croissance qu'elle résorbe nos déficits. Nous ne pouvons pas plus espérer qu'elle nous permette de relever les défis sociaux qui se présentent à nous tels que le vieillissement de la population. Cette crise durable de notre État-providence nous contraint à réinventer notre modèle social.

L'État peut s'engager dans de nouvelles logiques de performance. Il peut également associer plus largement les acteurs privés (associations, entreprises) au déploiement de ses politiques sociales.

Un changement de paradigme de cette nature a été mis en œuvre au Royaume-Uni en 2010. Trois principes furent au cœur des réformes menées au nom du projet *Big Society* du gouvernement de David Cameron : décentralisation et subsidiarité, participation, partenariat. Ces principes ont guidé l'ensemble de l'action gouvernementale, notamment dans les domaines de l'ouverture des services publics aux initiatives privées et du tiers secteur. Les *Social Impact Bonds* sont nés dans ce contexte, lui-même marqué par le développement des outils et méthodes du *New Public Management* [1].

Les investissements à impact social ou socialement responsables ainsi que la responsabilité sociale de l'entreprise ont fait l'objet d'importantes réflexions ces dernières années. Les initiatives dans ces domaines se sont multipliées, y compris aux niveaux européen et international (par exemple le lancement de l'Initiative pour l'entreprenariat social par l'Union Européenne en 2011, le rapport de la *Social Impact Investment Task Force* lors de la présidence britannique du G8, en 2013). Elles reposent sur le postulat selon lequel il est possible d'associer bénéfices sociaux et retour sur investissement, qu'action sociale et logique économique sont compatibles.

L'écosystème français n'est pas hermétique à ces formes d'investissement mais, si l'on compare avec d'autres pays de l'OCDE, la France semble prendre du retard dans l'expérimentation d'outils financiers innovants, parmi lesquels les *Social Impact*

1 Nouvelle forme de gestion publique basée notamment sur une culture du résultat et l'emprunt de pratiques et d'outils issus du privé : gestion par la performance et quête de rentabilité des services.

Bonds. A ce jour, plus de trente SIB sont en cours d'exécution au Royaume-Uni. Rapidement, d'autres pays se sont intéressés à cet outil : les États-Unis, l'Australie, le Canada. Mais aussi, plus près de nous : la Belgique, le Portugal.

Connus des spécialistes de la finance solidaire et de certains acteurs de l'ESS (Économie sociale et solidaire), mais peu du grand public, les SIB sont diversement appréciés. Il leur est reproché d'incarner le désengagement de l'État ou d'être le symbole de la financiarisation de l'action sociale.

Dans le prolongement de ses travaux récents [2], l'Institut de l'entreprise a souhaité dépasser ces craintes, parfois légitimes mais souvent teintées d'idéologie, pour se concentrer sur le fonctionnement de l'outil et ses potentialités.

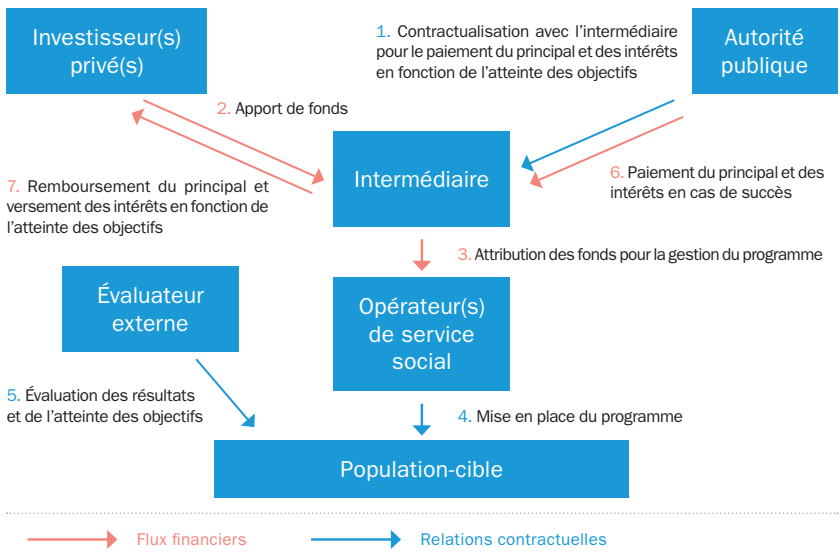
L'étude de l'Institut de l'entreprise « *Social Impact Bonds, nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale* » détaille le fonctionnement de ce dispositif. Elle s'attache à identifier les adaptations nécessaires à son introduction en France. Poussant le raisonnement à son terme, les auteurs modélisent deux SIB fictifs qui permettent au lecteur de saisir ce à quoi ressemblerait un SIB dans le contexte français.

LES *SOCIAL IMPACT BONDS*, OUTILS FINANCIERS INNOVANTS « GAGNANT-GAGNANT »

Qu'est-ce qu'un SIB ? Le SIB est un montage financier qui permet de lever des fonds privés pour financer des actions sociales innovantes et souvent préventives. L'outil se caractérise par le fait que l'investisseur privé assume le risque financier dans l'espoir d'un gain en cas de succès du programme. Dans ce cas, l'autorité publique s'engage à partager les fruits de l'économie réalisée. En cas d'échec, elle ne doit rien et n'a engagé aucune dépense.

Le schéma est le suivant : le ou les investisseur(s) (une banque, un organisme financier, voire une fondation caritative) versent au porteur de projet (une association ou une entreprise solidaire) les fonds lui permettant de mettre en œuvre le programme d'action sociale (accompagnement de mères isolées et défavorisées, réinsertion de chômeurs de longue durée sur le marché du travail, etc.). Les capitaux engagés et les intérêts sont remboursés par l'autorité publique 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.

SCHÉMA SIMPLIFIÉ D'UN SIB



Le volume de financement des SIB en cours d'exécution est, en moyenne d'un à deux millions de dollars (en deçà, le SIB n'est souvent pas pertinent, même si certains cas existent, au Portugal et en Belgique par exemple). Certains SIB britanniques – le Royaume-Uni dispose de l'expertise la plus forte –, sont d'importance supérieure, jusqu'à 10 millions de dollars. Les projets développés jusqu'à présent dans le cadre des SIB portent sur la justice pénale, l'éducation, l'emploi et l'aide sociale. Pour illustrer leurs propos, les auteurs présentent brièvement quatre exemples de SIB en cours en Australie (*Benevolent Society SBB*, au bénéfice de 400 familles en difficulté), en Belgique (*Duo for a Job*, au profit de 180 chômeurs non belges), aux États-Unis (à Rikers Island, sur une population de 3 000 détenus) et au Canada (*Sweet dreams*, en faveur de 22 mères célibataires).

2 *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La* Big Society *de David Cameron et ses enseignements pour la France,* E. Denis (en collaboration avec L . Strauch), Note de l'Institut de l'entreprise, mars 2014 ; *L'État providence à bout de souffle ? Réinventer notre modèle social,* Sociétal 2015 ; *Sortir de la crise, les enseignements de nos voisins européens,* E. Denis, Note de l'Institut de l'entreprise, juin 2015.

Les contrats durent souvent de 3 à 5 ans. Par construction et compte tenu du caractère récent du dispositif, il est encore trop tôt pour juger de l'efficience de l'outil qui, en outre, nécessite la mobilisation de données difficilement accessibles. L'ambition de l'étude est, plus modestement, d'inviter les pouvoirs publics et les acteurs de l'ESS à s'intéresser davantage au SIB, au regard des expériences étrangères en cours, en mettant en lumière ses qualités intrinsèques.

LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UN *SOCIAL IMPACT BOND*

La mesure de l'impact social est au cœur du SIB. La question de l'évaluation se pose au stade de l'élaboration du contrat : quels sont les objectifs que le programme doit atteindre ? Quels indicateurs permettront de les vérifier ? Comment les construire ? Elle se pose également de façon décisive au stade du dénouement du dispositif : les objectifs initialement fixés ont-ils été atteints ? Dans l'affirmative, quel sont les montants des flux financiers à reverser ? Mesurer l'impact social d'un projet n'est certes pas chose aisée. Cependant, la recherche progresse et, grâce à l'appui de nouvelles techniques (comme les essais « randomisés », issus entre autres des travaux d'Esther Duflo), il devient possible de construire des indicateurs dont la fiabilité s'améliore substantiellement.

L'autre aspect fondamental du SIB tient à la nécessité pour les parties, notamment la partie publique, d'être transparentes sur les données qui fondent le projet. Ces données doivent d'ailleurs être suffisamment fiables pour permettre à l'évaluateur de monétiser l'impact social. L'un des impératifs du contrat qui régit les relations entre les parties (investisseur(s), opérateur, intermédiaire le cas échéant, autorité publique) consiste à réduire les risques d'agence en définissant précisément les métriques d'évaluation et les différents scénarios (hypothèse d'atteinte ou de dépassement des objectifs, clauses de désengagement des parties prenantes).

POUR UNE EXPÉRIMENTATION DES SIB EN FRANCE

Bien que l'Économie sociale et solidaire occupe une place non négligeable dans l'économie du pays (10% du PIB en 2015) et que la France développe, de longue date, des partenariats public-privé (au sens large du terme), les SIB suscitent les réserves d'une partie du secteur. Les auteurs lient ce scepticisme, voire cette hostilité, à une forme d'aversion (culturelle) au risque, au refus de certains acteurs de modifier leurs modes opératoires et de se soumettre à des mesures d'évaluation de leur performance – qui pourraient déboucher sur une plus forte concurrence.

Ces positions ne font toutefois pas l'unanimité : un nombre croissant d'acteurs se dit favorable à l'expérimentation des SIB en France.

L'étude s'inscrit dans cette dynamique. En ce sens, et pour lever les freins évoqués, une des adaptations que suggèrent les auteurs pour faciliter l'introduction de SIB en France consiste à privilégier une approche qui, modulant le couple rentabilité / risque, prévoirait un remboursement échelonné du principal et des intérêts en fonction des résultats obtenus par rapport aux objectifs initialement fixés.

Les auteurs montrent également que cette expérimentation pourrait être menée dès aujourd'hui : les projets sociaux existent, des acteurs disposant d'une expertise reconnue sont mûrs et le cadre réglementaire s'y prête. Au terme d'un raisonnement juridique dont ils détaillent les étapes, les auteurs démontrent qu'il est possible d'inscrire les SIB dans notre environnement juridique dont les catégories (emprunt, cession de créances ou émission obligataire) pourraient, à court terme, suffire au déploiement d'un SIB. Une évolution des textes serait probablement nécessaire à moyen terme, si les SIB devenaient des outils de référence, pour garantir leur sécurité juridique.

Ne manque qu'une volonté politique pour amorcer le mouvement. Or, dans le contexte économique et social que nous connaissons, nous avons le devoir d'étudier toutes les pistes.

Pour illustrer leurs propos et dans l'espoir d'emporter la conviction des lecteurs, les auteurs ont modélisé deux SIB fictifs « clé en main ». Le premier vise à reporter l'âge d'entrée dans la dépendance par le financement d'une activité sportive régulière pour des seniors de plus de 65 ans. Le second consiste à former (savoirs fondamentaux) des personnes illettrées pour augmenter leurs chances de trouver un emploi. Dans le premier cas, l'économie réalisée par la puissance publique est constituée de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Le volume de l'APA, versée aux personnes âgées dépendantes, serait diminué par le maintien de l'autonomie des seniors sportifs. Dans l'autre cas, cette économie serait constituée par le non versement de mois de revenu de solidarité active (RSA) aux bénéficiaires des cours qui, ayant progressé, multiplieraient leurs chances de trouver un emploi.

Les SIB ne sont certes pas la solution à tous nos maux sociaux. Ce dispositif, conjuguant logique économique et retour financier sur investissement social, viendrait enrichir la palette des outils permettant à l'État d'assurer ses missions. Les SIB stimuleraient l'innovation dans la résolution des problèmes sociaux, en y impliquant de nouveaux acteurs, particuliers ou professionnels, dans une logique de partage de la responsabilité et de gagnant-gagnant.

29, rue de Lisbonne, 75008 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40
Fax : +33 (0)1 47 23 79 01
www.institut-entreprise.fr