

Compte-rendu de la plénière de l'Action Tank

« Les contrats à impact social en France : enjeux, implications et perspectives de développement en France »

**25 septembre 2017
Veolia**

Introduction de la plénière

L'ouverture de la plénière a été réalisée par Laurent Auguste, Senior EVP Innovation & Markets chez Veolia. Le début de la plénière a aussi été l'occasion pour l'équipe de l'Action Tank de présenter ses différents projets.

Guillaume Ginebre, chef de projet à l'Action Tank, a ensuite réalisé une courte introduction sur les principes clefs des contrats à impact social et la façon dont ils ont été mis en œuvre par l'association.

Pour rappel, un contrat à impact social (ou « social impact bond ») est un mécanisme qui prévoit :

- Le financement privé de programmes répondant à des besoins sociaux peu ou mal satisfaits par les conditions de marché ou les politiques publiques actuelles
- Un paiement au résultat par un tiers-payeur, qui y trouve un intérêt social et / ou financier, permettant de rembourser tout ou partie des sommes apportées par les financeurs privés et de rémunérer le risque qu'ils ont pris.

Aujourd'hui, 89 contrats à impact social (CIS) ont été signés dans le monde, dans 19 pays (principalement au Royaume-Uni). La problématique majoritairement adressée par ces contrats est celle de l'emploi. Leur durée moyenne est assez longue, comprise entre 3 et 5 ans, et le montant investi oscille entre 1 et 3 millions d'euros (pouvant aller jusqu'à 34 millions d'euros au Royaume-Uni). Les modalités d'investissement sont très différentes selon les projets : présence d'investisseurs sociaux ou commerciaux, niveau de risque sur le capital compris entre 0 et 100%, taux de rendement compris entre 2 et 10%...

Parmi l'ensemble des CIS, 12 ont abouti avec un paiement intermédiaire ou final, 21 génèrent un impact social positif, 1 s'est arrêté prématurément en raison d'un échec (Etats-Unis).

En France, en 2016, le Secrétariat d'Etat chargé de l'Economie Sociale et Solidaire et le Trésor ont lancé un appel à projets devant permettre le financement sur des ressources privées de programmes innovants destinés à prévenir des risques sociaux. Aucun fonds dédié au financement de ces projets n'a été constitué : il s'agissait pour les porteurs de projet d'identifier des tiers-payeurs (ministères, administrations publiques) susceptibles d'allouer une partie de leur budget à ces projets.

Sur les 62 projets soumis en France, 13 ont été retenus, et 2 ont été officiellement signés, après une phase de clarification des objectifs et des modalités du contrat. Les deux contrats signés sont celui de l'ADIE (micro-crédit accompagné adapté à la ruralité) et celui d'Impact Partenaires (création de commerces franchisés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville). 11 autres projets sont en cours de négociation, portés par : Passeport Avenir, la Sauvegarde du Nord, Aréli, les Apprentis d'Auteuil, Médecins du Monde, La Cravate Solidaire, Wimoov, Solidarités Nouvelles face au chômage, l'ONG Santé Diabète, la Foncière Chenelet, et l'Action Tank lui-même.

L'Action Tank développe un CIS visant l'accompagnement global de copropriétés fragiles énergivores dans leur projet de rénovation énergétique afin de prévenir leur dégradation.

1^{ère} table ronde : quels enjeux autour de la création des contrats à impact social en France ?

La première table ronde portait sur les enjeux liés autour du développement des CIS en France. Elle a réuni Thomas Boisson, chef du pôle ESS et investissement à impact à la Direction générale du Trésor ; Thomas Bosetti, coordinateur du programme AILSI, un CIS développé par l'ONG Médecins du Monde, retenu dans le cadre de l'appel à projets ; Philippe-Henri Dutheil, avocat associé chez Ernst & Young, responsable « Organismes Sans But Lucratif », siégeant aussi au Haut Conseil à la Vie Associative ; et Benjamin Le Pendeven, professeur en financement de l'innovation à Audencia Nantes.

- La première question portait sur la nouveauté apportée par l'outil CIS et sa différenciation par rapport à d'autres mécanismes de financement reposant sur des partenariats public-privé

Pour Thomas Boisson (Trésor), la nouveauté du dispositif repose sur la transparence du processus de contractualisation, qui met autour de la table un opérateur, un investisseur, un contracteur et un évaluateur, et les amène d'une part à révéler leurs préférences cachées, d'autre part à faire converger leurs préférences dans une logique partenariale. En France, l'outil CIS n'est pas un outil de réduction des coûts d'un service proposé – ce qui pourrait être le cas au Royaume-Uni. C'est avant tout un processus de contractualisation épousant au plus près les besoins de différents métiers, à commencer par celui de l'opérateur. C'est la recherche d'une frontière innovante à la croisée de différents métiers qui distingue les CIS des autres formes de partenariats public-privé.

- La deuxième question portait sur un possible renoncement de l'Etat à ses propres capacités d'innovation : les CIS sont-ils une forme de sous-traitance de l'innovation ? Y-a-t-il un risque de sous-traiter l'innovation ?

Thomas Bosetti (Médecins du Monde) a insisté sur le fait que dans le cadre de leur projet de CIS, la puissance publique avait déjà un train d'avance sur les acteurs de terrain dans la mesure où elle avait déjà mis en place un programme préventif, le programme « Un chez soi d'abord », dont Médecins du Monde s'est inspiré pour construire son projet. L'Etat n'a donc en aucun cas renoncé à ses capacités d'innovation. Il s'agissait plutôt d'adapter une innovation portée par l'Etat à un autre type de public.

Philippe-Henri Dutheil (EY) a souligné que la sous-traitance de l'innovation était un mécanisme couramment utilisé par l'Etat : le politique est conscient du fait que certains opérateurs privés remplissent mieux ses objectifs que lui-même. En pratique, il peut faire appel à la commande publique ou à d'autres moyens de financement pour sous-traiter l'innovation. Le CIS n'est qu'un moyen parmi d'autres de satisfaire ce besoin. M. Dutheil a également souligné le caractère parfois décevant de la sous-traitance de l'innovation : dans le cas du contrat à impact social de Peterborough, par exemple, l'option d'un accompagnement durable à la réinsertion a été écartée car elle coûtait plus cher. Le financeur a imposé un certain nombre de conditions et s'est imposé en tant qu'interface, ce qui a empêché la contractualisation en direct entre le donneur d'ordre et l'opérateur. En France, en revanche, l'appel à projets a permis une mise en lien directe entre l'opérateur et les pouvoirs publics, ce que M. Dutheil juge comme très positif.

Benjamin Le Pendeven (Audencia Nantes) est revenu sur le caractère « génératif » de l'outil de financement CIS. Aujourd'hui, l'innovation est profondément décentralisée. On constate aussi cette évolution au sein des entreprises, qui s'inscrivent dans une logique *d'open innovation* et vont chercher l'innovation à l'extérieur. Dans cette optique, il est normal que l'Etat fasse confiance à d'autres acteurs pour innover. Bien sûr, le risque est que l'Etat (ou l'entreprise) n'investisse plus dans ses propres capacités d'innovation (ou dans sa R&D). Ce risque est contrebalancé par le fait qu'externaliser l'innovation coûte assez cher. Dans le cas des CIS, par exemple, la prime versée par l'Etat à l'investisseur ou à l'opérateur en contrepartie du service rendu a un coût. Il y a un arbitrage à faire entre l'innovation en interne et en externe.

- La troisième question portait sur les indicateurs d'évaluation nécessaires pour attester de la réussite du programme. On constate souvent une multiplication des indicateurs, qui peut s'avérer contre-productive.

Pour Thomas Bosetti (Médecins du Monde), la multiplication d'indicateurs d'évaluation va de pair avec un contrôle excessif, qui compromet la bonne exécution du travail et les capacités d'innovation de l'opérateur, voire vide le travail de l'opérateur de tout son sens. Pourtant, dans le champ de la santé mentale (champ investi par le CIS de Médecins du Monde), l'évaluation a un vrai sens et sera menée de façon rigoureuse. Cette évaluation sera d'autant plus nécessaire que les coûts évités pour l'Etat liés à la mise en place de ce CIS seront sûrement assez faibles (d'où la recherche de financements de fondations en cours).

Pour Philippe-Henri Dutheil (Ernst & Young), l'évaluation (notamment sous forme de notation) est un phénomène qui prend énormément d'ampleur. Le secteur associatif n'est pas épargné et doit constamment justifier l'impact de son action privée sur l'intérêt général. L'Etat lui-même s'est peu-à-peu doté d'instruments d'évaluation de ses politiques publiques, après avoir longtemps fait appel à des organismes extérieurs pour le faire. Les associations se heurtent aussi à cette évolution. Dans le cadre des CIS, elles doivent pour le moment passer par des cabinets de conseil spécialisés dans l'évaluation. Ce recours à un coût, qui se répercute au niveau du montant du CIS à financer et à rembourser par le payeur final.

Thomas Boisson (Trésor) est revenu sur la façon dont l'Etat appréhendait la question de l'évaluation dans l'appel à projets. Il s'agissait de travailler sur des métriques simples, en se laissant une forme de liberté académique et des modalités de contrôle flexibles. Les métriques n'étaient pas une fin en soi mais plutôt un moyen de faciliter le partenariat et de tomber d'accord sur des objectifs clairs.

Pour conclure la table ronde, Philippe-Henri Dutheil (Ernst & Young) a insisté sur le faible degré de maturité des CIS actuels en France. Pour l'instant, le développement des CIS est encore très limité, et leur impact minime. Nous sommes encore dans une phase d'initiation, qui consiste à construire des projets « haute couture » en matière de contractualisation. La question qui se pose est celle du passage à l'échelle et de la potentielle transformation des politiques publiques grâce à l'instrument CIS.

2^{ème} table ronde : quels retours d'expérience des premiers contrats à impact social en France ?

Cette table ronde a réuni Nicolas Hamel, directeur des partenariats et du développement des services à l'Adie ; Pauline Johnner-Heuzé, associée fondatrice au Fonds B, un fonds en cours de constitution qui s'inscrirait comme potentiel co-contracteur privé aux côtés de l'Etat ; Laurence Mehaignerie, présidente et co-fondatrice de Citizen Capital, un fonds d'impact investing ayant participé à la structuration de différents CIS ; et Mélanie Ponson, déléguée générale de (IM)PROVE, une entreprise sociale spécialisée en évaluation d'impact.

- Dans la phase de contractualisation, un alignement des intérêts des différentes parties prenantes (contracteur, investisseur, opérateur, évaluateur) est nécessaire. Comment arrive-t-on à obtenir cet alignement ? Comment opérationnalise-t-on le partenariat ? Quel acteur a le plus de mal à s'adapter ?

Nicolas Hamel (ADIE) a affirmé que l'ensemble des parties prenantes se sont bien adaptées dans le cadre de leur CIS. Ils n'ont aucun mal à trouver un investisseur. En ce qui concerne le payeur au résultat, l'ADIE s'est d'abord tournée vers le CGET et l'AFE. Mais le CIS à l'époque n'était pas encore très connu des administrations, c'est pourquoi l'ADIE a finalement contractualisé avec le Trésor qui a priori n'a pas vocation à être l'acteur public en front sur les CIS.

Pour Pauline Johner-Heuzé (Fonds B), la difficulté pour les associations était d'aller parler aux pouvoirs publics. Le cadre sécurisant de l'appel à projets a permis de faciliter cette mise en relation. En revanche, il subsiste aujourd'hui des points de blocage : d'une part, l'Etat et les collectivités locales ne sont pas encore tout à fait programmés pour accompagner la mise en œuvre de l'outil CIS. D'autre part, les associations se sont montrées intéressées par l'appel à projets mais un certain nombre d'entre elles n'ont pas vu leur projet retenu, ou n'ont pas pu se positionner sur l'appel à projets du fait des coûts de portage élevés (expertise, évaluation, partenariats nécessaires lourds à mettre en œuvre). Le Fonds B s'est constitué pour répondre à ces enjeux et garantir le développement de ce type de projets en France. L'idée est de permettre à des philanthropes de se positionner aux côtés de l'Etat en tant que payeur final pour rembourser les projets en cas de succès.

Pour Laurence Mehaignerie (Citizen Capital), l'appel à projet a permis à son organisation de se familiariser avec l'univers des CIS, d'abord en tant qu'intermédiaire (et non investisseur) : Citizen Capital a accompagné Passeport Avenir dans la structuration de son CIS. Il s'agissait de comprendre comment le modèle d'accompagnement de l'association pouvait fonctionner dans un autre contexte économique, dans une logique d'exploration des frontières de l'innovation. Citizen Capital s'est ensuite posé la question du modèle économique du CIS : quelle taille critique fallait-il atteindre pour compenser les coûts de transaction du contrat (notamment le coût de l'évaluation, qui est élevé). Citizen Capital s'est aussi posé la question de la rentabilité des CIS pour l'investisseur, qui aujourd'hui est très faible dans le contexte français. Sur la question de la taille critique, les montants engagés par la puissance publique sont aujourd'hui faibles, ce qui limite la taille des projets déposés. D'où la nécessité d'avoir des contracteurs privés aux côtés de l'Etat pour compléter le tour de table afin que le projet devienne viable.

Pour compléter la question de la rentabilité des CIS, Laurence Mehaignerie a proposé de distinguer deux approches différentes du point de vue de l'investisseur. La première approche était celle du capital-risque, dans laquelle les investisseurs sont prêts à tout perdre en contrepartie d'un bonus important en cas de surperformance du projet, pour compenser le risque pris. Cette approche est traditionnellement celle des investisseurs des CIS anglo-saxons. L'autre approche était une approche dite « bancaire » qui consiste à limiter le rendement pour l'investisseur, en contrepartie d'un risque pris assez faible (mécanismes de garantie de remboursement du capital). Cette approche des CIS, plus française, est moins rentable. Pour autant, le remboursement du principal et (éventuellement) des coûts de gestion du projet peuvent constituer à eux seuls des résultats tout à fait acceptables et louables pour des investisseurs engagés. Pour Mme Mehaignerie, il ne s'agit pas de faire de plus-values sur de tels projets.

Mme Mehaignerie souligne toutefois la nécessité de garder la notion de risque dans de tels investissements. Car accepter d'investir dans un projet risqué, c'est l'essence même de l'expérimentation. S'il n'y a pas cette dimension de risque, il n'y a aucune raison que l'Etat mobilise un tel dispositif.

- L'évaluation est chère mais elle est aussi décisive dans le processus de contractualisation. Quelle est la vision d'Improve sur cette question ?

Pour Mélanie Ponson, l'angle d'attaque d'(IM)PROVE est celui d'une évaluation non standardisée, qui doit être adaptée aux questions que se pose le porteur de projet. Sur l'aspect du coût, l'évaluation est un investissement en soi. La première année, l'évaluation coûte cher car l'opérateur se pose beaucoup de questions : quelle ambition en termes de résultats, que veut-on mesurer, comment le mesurer, etc. Dans le cas du CIS, il y a des indicateurs clefs qui déclencheront le paiement des investisseurs – (IM)PROVE a d'ailleurs fait le choix de n'en retenir qu'un nombre réduit pour simplifier le modèle. Cependant, il y a aussi d'autres indicateurs plus qualitatifs qui attesteront de la réussite du programme. Une fois ces arbitrages réalisés, la moitié du travail aura été faite. Une fois que le programme a fait ses preuves et qu'il entre en phase de déploiement, (IM)PROVE pourra diminuer l'intensité du suivi et l'association basculera sur des indicateurs liés au pilotage du projet.

- Le choix de la métrique suppose la fixation d'indicateurs pertinents et le suivi de ces indicateurs. Parfois, ce sont deux entités différentes qui fixent les objectifs et qui les suivent ensuite. Est-ce que l'évaluateur doit définir les métriques ou est-ce qu'il doit se contenter de rester neutre et de mesurer les résultats atteints une fois l'action enclenchée ?

Pour Mélanie Ponson ((IM)PROVE) et Nicolas Hamel (ADIE), l'évaluateur doit absolument prendre part à la contractualisation initiale. Il doit participer à la fixation d'objectifs car il a une expertise sur ce qu'il faut mesurer, sur la façon de le faire, mais aussi sur ce qu'il est possible de prouver, d'évaluer.

- L'une des forces du CIS est de questionner l'efficacité des politiques publiques et de proposer des alternatives appropriables par les pouvoirs publics. La dernière question de la table ronde a donc porté sur la question de l'internalisation de ces enseignements par la puissance publique : est-ce que les différentes parties prenantes souhaitent et prévoient que le projet soit approprié par le tiers-payeur à la fin de leur programme ?

Nicolas Hamel (ADIE) affirme qu'il s'agit effectivement de convaincre la puissance publique du bien-fondé de leur action et de leur passer ensuite le relais. La démonstration s'appuie en grande partie sur les coûts évités. Le passage à l'échelle du projet est déjà anticipé ; le CGET et l'AFE ont été identifiés comme potentiels futurs porteurs si le CIS est un succès.

Mélanie Ponson ((IM)PROVE) a corroboré ces propos : c'est l'évaluateur qui est là pour aider la puissance publique à s'approprier les enseignements de l'expérimentation. D'où la nécessité d'être ambitieux sur l'évaluation, notamment sur les indicateurs qualitatifs complémentaires à ceux qui déclenchent le paiement au résultat. Ces indicateurs aideront à identifier ce qui est perfectible dans l'action menée et ce sur quoi les pouvoirs publics devront être vigilants. Il faut aussi associer les pouvoirs publics dans la modélisation des coûts évités : si on montre ensemble que le modèle est financièrement plus performant, et si la preuve est apportée par le pilote, les pouvoirs publics seront prêts à financer un déploiement plus large du programme.

Pauline Johner-Heuzé (Fonds B) a ajouté que le Fonds B n'aurait pas vocation à se substituer au contracteur public mais au contraire, qu'il aurait vocation à compléter son action et à l'aider à absorber les enseignements des expérimentations.

Laurence Mehaignerie (Citizen Capital) a signalé quant à elle que dans le cadre des CIS les investisseurs ont bien compris qu'ils devraient se retirer du projet au bout d'un certain temps. La question qui se pose pour elle est plutôt celle de la volonté de la puissance publique à continuer à financer le projet quel qu'en soit son résultat. Mme Mehaignerie a invité les parties prenantes à être modestes sur la capacité des indicateurs à mesurer un programme qui s'est déroulé sur 3 à 5 ans : même si le programme n'atteint pas tous les objectifs, il est hors de question de tout arrêter. La puissance publique doit réintégrer les enseignements de l'expérimentation et trouver des axes d'amélioration. C'est aussi une question de valorisation des efforts menés par l'opérateur, qui a investi un nouveau champ et pris des risques. L'idée est de basculer vers un modèle d'expérimentation 2.0 où l'innovation en matière de politiques publiques ne provient plus seulement de l'Etat et des collectivités locales mais aussi de la société civile.

Conclusion de Martin Hirsch

Martin Hirsch a insisté sur le fait que la pauvreté était aussi l'affaire des acteurs privés. Il a rappelé qu'un grand nombre de réformes publiques étaient nées d'initiatives privées de la société civile. La CMU par exemple n'aurait pas vu le jour sans Médecins du Monde. De même pour le RMI, le RSA, le DALO, le Service Civique. Toutes ces initiatives se sont développées avant que les CIS n'existent. A l'inverse, un grand nombre de politiques publiques ont été pensées de l'intérieur, par les pouvoirs publics. Martin Hirsch a rappelé qu'il ne s'agissait en aucun cas d'opposer les deux.

Sur la question de l'évaluation, Martin Hirsch est revenu sur le fait qu'elle n'était pas une fin en soi mais une condition du passage à l'échelle des expérimentations. Pour lui, il s'agit de corriger certains biais pour faire en sorte qu'elles soient fiables et rigoureuses. Il faut aussi se donner les moyens d'évaluer, et de trouver un langage commun compris par l'ensemble des acteurs.

Aujourd'hui, dans le champ social, la puissance publique a des résultats qui ne sont pas à la hauteur des moyens investis, ce qui l'oblige à travailler autrement. Elle raisonne souvent en termes de réduction des coûts, mais peine à dégager une notion de retour sur investissement sur des projets délimités. D'où l'intérêt de permettre à d'autres types d'acteurs de travailler sur cette notion de ROI. Bien sûr, le principal danger est de n'aborder que la question de la rentabilité. Il y a des sujets sociaux qui ne seront jamais rentables, qu'il faut bien évidemment continuer à financer.

Martin Hirsch a souhaité illustrer cette notion d'investissement en social via l'exemple de l'hôpital. Il a souligné le fait que certains patients passent trop de temps à y séjourner, et que cela représente un coût important pour les pouvoirs publics. Chaque nuit passée coûte entre 600 et 6000 euros, et 30% des patients dorment à l'hôpital alors qu'ils pourraient dormir ailleurs. Pour lui, la solution n'est pas de passer à un modèle du tout-ambulatoire du jour au lendemain. Un modèle intermédiaire pourrait être envisagé : les patients pourraient dormir à l'hôtel d'à côté pour moins de 100 euros. La question serait de trouver un modèle économique viable (trouver un équilibre pour éviter trop de pertes de recettes pour l'hôpital et réaliser des économies pour la Sécurité Sociale) mais aussi juste (certains patients ne pourraient pas payer une nuit à l'hôtel en dehors de l'hôpital).

L'enjeu pour lui est de trouver 10 domaines où les mêmes types de problématiques existent, et de laisser les associations investir ces domaines avec de nouvelles solutions.