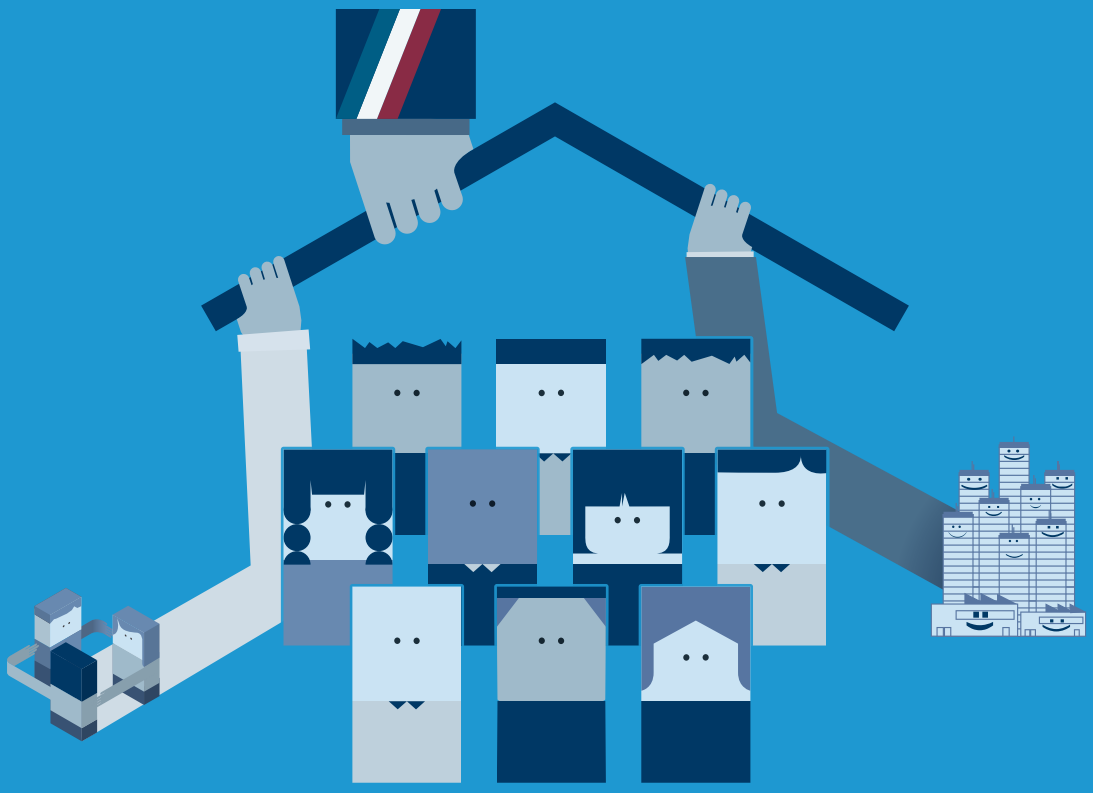
| LES NOTES DE L'INSTITUT

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



INSTITUT DE L'ENTREPRISE

INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre ses activités sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 130 adhérents (grandes entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles et organismes consulaires, institutions académiques, associations…). Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2% du budget annuel.

THINK TANK

- La réflexion de l'Institut de l'entreprise s'organise autour de 5 thématiques prioritaires : compétitivité et innovation, emploi et prospective sociale, management, finances publiques et réforme de l'action publique.
- Dans cette réflexion, la vision de l'entreprise – conçue à la fois comme organisation, acteur du monde économique et acteur de la société – tient une place prépondérante. Pour réaliser ses études et élaborer ses propositions, l'Institut de l'entreprise met à contribution un vaste réseau d'experts (universitaires, hauts fonctionnaires, économistes, politologues, dirigeants d'entreprise, think tanks partenaires étrangers…). La diffusion de ses idées s'appuie sur la parution régulière de rapports et de notes et sur la publication d'une revue annuelle, *Sociétal*– qui propose également des débats en ligne sur les questions d'actualité économique via la page *Sociétal - Le Blog*, intégrée au site internet de l'Institut de l'entreprise. Résolument tourné vers l'international et partenaire fondateur du Réseau International des Thinks Tanks Economiques (www.isbtt.com), l'Institut de l'entreprise intègre systématiquement dans sa réflexion l'analyse de modèles étrangers susceptibles d'inspirer les politiques publiques françaises.

RENCONTRES

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise ont pour objectif d'animer le débat public et de stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif, liés à l'entreprise. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

FORMATION

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques visant à sensibiliser les publics appartenant à l'écosystème de l'entreprise aux enjeux économiques et sociaux. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et sociales (SES), avec le Programme Enseignants-Entreprises ; aux jeunes « hauts potentiels », avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE) et Le Cercle ; aux représentants politiques avec le programme Elus & Entreprises.

Pour en savoir plus : www.institut-entreprise.fr

© Institut de l'entreprise, 2015
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays
Directeur de la publication : Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Sommaire

Avant-propos 5

Introduction. Un contexte économique et social dégradé 9

1 - Qu'est-ce qu'un *Social Impact Bond* ? 13

DÉFINITION ET FONCTIONNEMENT D'UN *SOCIAL IMPACT BOND* 13

PREMIÈRES EXPÉRIMENTATIONS DE *SOCIAL IMPACT BONDS* 18

2 - Comment construire un *Social Impact Bond* ? 28

LES CLÉS DE LA RÉUSSITE 28

LES CLÉS DE L'INTRODUCTION DU *SOCIAL IMPACT BOND* EN FRANCE 31

3 - À quoi ressemblerait un *Social Impact Bond* Français ? 39

LUTTER CONTRE LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES :
SIB « *DU SPORT POUR L'AUTONOMIE DES SENIORS* » 39

LUTTER CONTRE L'ILLETTRISME :
SIB : « *FORMATION CONTRE LA PRÉCARITÉ DES ILLETTRÉS* » 52

Conclusion 60

Annexes 61

1. *LE NEW PUBLIC MANAGEMENT* 62
2. LES SIB DANS L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE FRANÇAIS 64
3. DU SPORT POUR L'AUTONOMIE DES SENIORS 75
4. FORMATION CONTRE LA PRÉCARITÉ DES ILLETTRÉS 83

Bibliographie 86

Remerciements 90

Les auteurs 91

AVANT-PROPOS

Au-delà du spectre : *Social Impact Bond*

Depuis 2010 deux mondes, au moins, bruissent au sujet des SIB. Tout d'abord celui des *think tanks*. De l'OCDE en passant par la Brookings Institution et jusqu'à, en France, l'Institut de l'entreprise qui livre, avec ce rapport, l'étude et les propositions les plus détaillées [1]. Ensuite celui des politiques sociales. Des associations aux organismes de sécurité sociale, une nouvelle perspective de financement ne peut qu'intéresser.

Mais de quoi s'agit-il ? Le *Social Impact Bond* (SIB) est un nouvel instrument (on aime dire aujourd'hui un « véhicule ») financier, dédié aux politiques sociales. Né au Royaume-Uni, il s'insère dans le sillon de ce que le gouvernement, outre-Manche, veut soutenir : la *Big Society* [2]. Plutôt que des politiques publiques seulement publiques, pourrait-on dire, l'ambition de cette sorte de nouvelle « grande société » (si on s'autorise une traduction originale) est de réformer l'action publique, dans le domaine social en particulier, afin de mieux associer les personnes directement concernées, le secteur public et les deux secteurs privés (lucratifs et non-lucratifs).

Une innovation au service du financement social

Le titre du rapport de l'Institut de l'entreprise est en partie trompeur. Les SIB sont certes au service de l'innovation sociale et, plus largement, de la protection sociale. Mais ils sont d'abord eux-mêmes une innovation sociale. À la fois nouvelle logique et nouvel outil, les SIB introduiraient, selon leurs détracteurs, le loup du privé dans la bergerie sociale. Ces SIB et leurs promoteurs aspirent, en tout cas, à constituer une réponse à une question essentielle : comment rendre l'intervention sociale plus efficace et moins coûteuse ? Le SIB ne se veut

1 Signalons, dans les travaux qui précèdent, l'étude approfondie, signée Camille Guézennec et Guillaume Malochet, réalisée en 2013 pour France Stratégie, alors baptisée Commissariat Général à la Stratégie et la Prospective : *L'impact investing pour financer l'économie sociale et solidaire ? Une comparaison internationale,* juin 2013.

2 Et le lecteur sait que l'Institut de l'entreprise a largement contribué à l'étude et au souci d'acclimatation de cette idée, sous les plumes expertes d'Eudoxe Denis et Laetitia Strauch.

pas solution miracle, bien loin de là, mais option innovante, avec deux idées force. Tout d'abord, il est possible d'investir et de lever des fonds privés pour financer la prise en charge des sujets sociaux mêmes les plus compliqués (accueil des sans-abri, réinsertion des détenus, limitation de la récidive, prévention des grossesses adolescentes, lutte contre l'illettrisme, etc.). Ensuite, il est vraiment possible de mesurer l'efficacité de l'action entreprise. En un mot, la rentabilité d'une intervention sociale peut s'évaluer sur un double registre social et financier. Concrètement, le secteur privé (ce peut être des investisseurs capitalistiques – Goldman Sachs fait partie des innovateurs en pointe - ou des fondations philanthropiques) est sollicité pour assumer un risque financier lié à la mise en œuvre d'un programme social. Si les objectifs assignés au préalable à ce programme ne sont pas atteints, l'investisseur perd sa mise. À l'inverse, si les visées attendues sont atteintes et dépassées, les pouvoirs publics remboursent l'investissement et versent même des intérêts. A la différence des partenariats publics privés (PPP), déjà largement présents dans ce secteur social (que l'on songe aux hôpitaux ou aux prisons), il n'y a pas location avec les SIB. S'ils ressemblent, dans leur philosophie à ces PPP, les SIB en diffèrent à plusieurs égards. Tout d'abord, ce n'est pas un couple, avec un commanditaire public et un opérateur privé. C'est plutôt un ménage à quatre avec un opérateur (généralement associatif), un financeur, un donneur d'ordre (une autorité publique), un évaluateur. Ensuite, si les résultats attendus ne sont pas au rendez-vous, l'investisseur perd toute sa mise. Symétriquement, si les résultats sont bons l'investisseur est rémunéré en fonction des économies qui ont pu être réalisées en passant par ce nouveau cadre contractuel, original pour les politiques sociales. Les PPP alimentent peut-être la performance publique, mais ils passent toujours par de la dépense publique. Les SIB veulent aussi nourrir l'efficacité et l'efficience, mais ils entraînent systématiquement une économie, soit par non rémunération de l'investisseur qui n'aura pas réussi à faire atteindre les résultats, soit par des résultats qui autorisent précisément des économies par rapport aux autres formules, traditionnelles, de déploiement des programmes sociaux.

Investissement social : expérimenter, évaluer, acclimater

Tout n'est pas totalement stabilisé en ce qui concerne ces SIB, à l'étranger comme dans le cas français où ils commencent à être évoqués, avant peut-être d'être implantés. La langue française a du mal à les traduire. Doit-on parler de « titres à impact social », d'« investissements à impact social » ? Le nom se cherche. Relevons que les désignations des SIB, en anglais, ne font pas l'objet d'un brevet ou d'un copyright, et on trouve comme synonymes ou approchants, des « *Pay for Success Bonds* », « *Pay for Success Programs* » ou « *Social Benefit Bonds* ». La terminologie pourrait prêter à confusion, en particulier car il ne s'agit pas vraiment de « bonds » (obligations). Des auteurs proposent de les rebaptiser, par exemple en « *impact*

capital », ou « *social impact partnerships* » [3]. L'instrument reste donc en quête d'un nom simple, en anglais, comme en français. Surtout, l'instrument et la logique sont en recherche d'une traduction concrète en France.
L'étude développée dans ce rapport entre dans les détails extrêmement pragmatiques de l'introduction potentielle de tels instruments dans l'édifice français de l'action publique et de la protection sociale. Il n'y trouve pas de place évidente ni un accueil forcément très ouvert. Le rapport précise les freins et obstacles, tant techniques qu'idéologiques, actuels et potentiels, sur le chemin de la mise en œuvre de ces SIB en France. Décriés comme une privatisation insidieuse, une marchandisation généralisée et une financiarisation scandaleuse de l'action sociale, ces instruments incarneraient le mouvement de désengagement des États et de mise sous la dépendance des grands investisseurs financiers [4]. Il faut bien souligner qu'ils n'apparaîtront pas facilement dans le paysage français des politiques sociales…

Les SIB, et, surtout, la logique qui les sous-tend, correspondent pourtant pleinement à de grands mouvements à l'œuvre en matière de protection sociale. Il en va, tout d'abord, de la logique objectifs/résultats que l'on trouve au sujet de la loi de finances de l'État mais aussi, de façon à la fois moins connue et plus prononcée, pour la loi de financement de la sécurité sociale. De plus en plus, le législateur et les organismes de protection sociale se fixent des objectifs quantifiés à atteindre et des voies et moyens pour en évaluer les résultats. Il en va, aussi, de l'introduction progressive, en France, des réflexions et stratégies dites d'investissement social [5]. On peut relever une récente effervescence internationale autour de la formule d'« investissement social ». La notion a aujourd'hui ses initiateurs et ses laudateurs. Elle a ses contempteurs qui, les uns, y voient du néolibéralisme (instillant de l'évaluation tous azimut), et, les autres, du néosocialisme (légitimant la dépense donc l'endettement). L'idée repose sur une intuition classique : les dépenses sociales, certaines plus que d'autres, sont rentables. Elle a une visée plus ambitieuse : la refonte des systèmes de protection sociale dans un sens plus favorable à la prévention qu'à l'indemnisation. Et bien les SIB ont assurément toute leur place dans ces stratégies d'investissement social. Sémantiquement, certes, mais surtout opérationnellement, en tant qu'incarnation de nouvelles possibilités et nouvelles ambitions. L'investissement est, par définition, un placement de capitaux destinés à fructifier une fois injectés dans un projet défini. Cette notion paraît difficilement détachable de celle de retour sur investissement, qui en est le résultat concret et mesurable après un temps donné. Ainsi, la notion d'« investissement social » est problématique dans le sens où, s'il y a bel et bien un

3 Voir Stephen Foley, « *Social impact bonds* need help to fulfil their potential », *Financial Times,* 13 juillet 2015.

4 Voir les critiques, relayées dans le rapport, formulées par le « Collectif des associations citoyennes » : www.associations-citoyennes.net

5 À ce sujet, on se permet de renvoyer à Julien Damon, « L'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue », *Revue de droit sanitaire et social,* n° 4, 2015, pp. 722-733 ; et Julien Damon, Benjamin Ferras, *La sécurité sociale,* Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2015.

placement mesurable (parce que monétaire) au départ du projet, le retour sur investissement est quant à lui bien plus difficilement estimable qu'une transaction purement financière où le retour sur investissement prend la forme de retours monétaires précis et explicables économiquement. En un mot, dans un investissement classique il est assez simple de tenter de mesurer le retour sur investissement (ROI, en anglais). Avec un investissement social, il est très compliqué de mesurer rigoureusement le retour sur investissement social (SROI, en anglais, pour Social Return on Investment) [6]. D'où tous les développements savants et propositions concrètes développés par les trois rédacteurs de ce rapport afin d'expliciter les montages de ces SIB et les modalités possibles d'évaluation de leur SROI.

Ce rapport décrit les expériences étrangères, afin d'en dégager la substance et d'en expliquer l'architecture. Quelques dizaines de réalisations, pour un montant total d'une centaine de millions de dollars sont ainsi passées en revue au Royaume-Uni, mais aussi en Australie, en Belgique, aux États-Unis, au Canada. Ils concernent de nombreux pans de l'intervention sociale, avec, comme le remarquent les auteurs, un moindre investissement sur les questions de santé.

Surtout, le rapport propose, et il propose de manière très détaillée, avec une technicité qui ne doit pas rebuter, l'introduction par expérimentation de ces nouveaux outils. À partir de deux cas très décortiqués : la prévention de la survenance de la dépendance par la pratique sportive ; la formation contre la précarité de bénéficiaires illettrés du RSA. C'est redire, à travers ces deux projets, combien les SIB cherchent à s'attaquer aux plus gros problèmes.

Les auteurs ont un art pour synthétiser, par des tableaux simples, les avantages et les limites de ces instruments, tout en repérant les possibilités et difficultés de leur introduction dans le contexte français. Il apparaît qu'aux freins idéologiques et aux obstacles pratiques s'ajoute une puissante inertie en matière de protection sociale. Pourtant le monde de la protection sociale aime célébrer l'innovation sociale. Peut-être à la condition paradoxale de ne pas trop innover… En tout état de cause, ce rapport fait œuvre utile en décrivant précisément et en formulant techniquement ce qui ne saurait révolutionner, dans un sens ou un autre, la protection sociale à la française. Mais qui pourrait contribuer à en améliorer les performances et la gouvernance.

Julien Damon, Professeur associé à Sciences Po

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale

6 À ce sujet aussi technique qu'important, voir les travaux du *SROI Network* : www.thesroinetwork.org

Introduction

UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DÉGRADÉ

Des problèmes sociaux persistants

La France est confrontée à des enjeux sociaux significatifs et de long terme dans un contexte économique dégradé. Le chômage, notamment de longue durée, n'a jamais été aussi élevé, tout en affectant particulièrement les jeunes. Selon l'INSEE, il concernait 23,7 % des moins de 25 ans fin 2014 [7]. Parallèlement, la grande pauvreté a connu une progression importante, de l'ordre de 30 % sur la période 2002 à 2011. Sous le coup de la crise économique, le nombre de foyers bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) est passé de 1,8 million fin 2010 à plus de 2,4 millions fin 2014 [8]. La précarité se développe, comme en témoigne notamment le phénomène des travailleurs pauvres.

De fait, en 2013, les dépenses sociales atteignent 715,5 milliards d'euros (dont 672 milliards d'euros de prestations sociales, soit plus de 31 % du PIB) [9]. Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), les « prestations du risque pauvreté-exclusion sociale, qui s'élèvent à 16,8 milliards d'euros en 2013, augmentent à un rythme particulièrement élevé (+6,6 % après +3,7 %) » et « fin 2013, 4,02 millions de personnes sont allocataires de l'un des neuf minima sociaux en vigueur en

7 Sauf mention contraire, les chiffres de l'introduction sont issus de l'INSEE.

8 Statistiques publiées par la CAF.

9 Drees, *Les Comptes de la protection sociale en France et en Europe en 2013*, Études et résultats, no 925, juillet 2015.

France, un nombre en hausse de 4,8 % et qui confirme l'accélération constatée en 2012 (+4,4 % après +2,5 % en 2010 et 2011) » [10]. Autant de drames humains, sociaux, familiaux.

Compte tenu de leur volume, les transferts sociaux restent le principal mécanisme de correction de la pauvreté monétaire. Ils n'ont toutefois pas l'impact espéré : les inégalités se sont accrues au regard du coefficient de Gini, qu'elles soient calculées avant ou après impôts (OCDE). Le constat de cet échec impose à l'État de réfléchir à de nouveaux modes d'action et de financement des politiques publiques.

Une contrainte budgétaire croissante

La France doit impérativement réduire ses déficits et sa dette publique. Le FMI évalue à 3,1 points de PIB sur la période 2014-2020 l'ajustement des finances publiques nécessaire pour ramener un ratio dette/PIB à 60 % à l'horizon 2030 [11], seuil établi par le traité de stabilité européen. Le PIB de la France s'établissant à 2132,4 milliards d'euros fin 2014, l'effort à consentir se chiffre à 65 milliards d'euros d'ici à 2020. Cette correction est d'autant plus complexe à mener qu'elle pourra difficilement s'effectuer au travers d'une augmentation de la charge fiscale : le niveau actuel des prélèvements obligatoires s'élève en effet à 44,9 % du PIB en 2014. Enfin, les faibles taux d'intérêt et le spectre de la déflation font peser de nouveaux risques sur le poids de la dette à long terme.

Identifier de nouvelles sources de financement

Avec une dépense publique représentant 57,5 % du PIB en 2014, les pouvoirs publics peuvent difficilement investir davantage dans le secteur social. Dans ce contexte dégradé, les acteurs historiques de l'économie sociale et solidaire (ESS) et plus largement ceux des secteurs privé et associatif ont vocation à étendre leur champ d'action, sous réserve de trouver de nouvelles sources de financement.

Une partie de ces financements provient de sources européennes. Par exemple, sur la période 2014-2020, 84 milliards d'euros seront distribués par le Fonds social européen (FSE), dont 6 milliards d'euros pour les acteurs français de l'ESS. Le but du fonds est

10 Drees, *Minima sociaux et prestations sociales 2015. Ménages aux revenus modestes et redistribution,* collection « Études et statistiques », 2015.

11 FMI, *Back to work. How fiscal policy can help in Fiscal Monitor,* Octobre 2014.

d'accompagner le retour à l'emploi et de favoriser l'accès au marché du travail dans les régions les plus pauvres de l'Europe. En 2013, environ 900 000 personnes ont bénéficié des aides du fonds, allouées principalement à la formation professionnelle et à la recherche d'emploi [12].

Le mécanisme de financement par le FSE implique les acteurs publics et les acteurs de l'ESS, via des partenariats. Il repose aussi sur une mesure de la performance. Comme nous le verrons, ces principes caractérisent également les *Social Impact Bonds* (SIB). Cependant, le fonctionnement du FSE, à l'instar de la majorité des politiques sociales et contrairement aux SIB, repose sur la prise en charge et non sur la prévention des problèmes sociaux.

D'autres sources de financement sont d'origine privée. Partant du constat que l'action sociale et la logique de profit ne sont pas antinomiques – voire que la logique de profit peut assurer la pérennité et l'autonomie de l'action sociale – l'investissement socialement responsable (ISR) connaît un essor significatif dans plusieurs pays de l'OCDE.
Aux États-Unis, cette tendance s'est concrétisée par l'émergence de fonds ISR ou à impact social (*impact investing*), dont les taux de retour sur investissement rivalisent avec ceux du capital-investissement. En France, quelques initiatives émergent [13]. Les instances nationales et européennes accompagnent par ailleurs l'émergence de cette dynamique, via, le plus souvent, une participation aux fonds sous gestion (FEI pour l'Europe, BPI pour la France). À l'échelle européenne le Social Impact Accelerator (SIA) a été créé pour investir dans des fonds d'investissement européens à impact social. Fonds de fonds à la fois public et privé (parmi ses souscripteurs sont par exemple présents le Crédit coopératif et la Deutsche Bank), il gère, depuis juillet 2015, 243 millions d'euros d'actifs.

Innover pour résoudre les problèmes sociaux : les *Social Impact Bonds*

Traditionnellement en France, les problèmes sociaux sont pris en charge par des services spécialisés et les administrations. Certes, des dispositifs novateurs ont pu être mis en place (tests localisés et essais aléatoires notamment, autorisés par la réforme constitutionnelle de 2003 et la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, ou encore externalisation de politiques sociales). La première expérimenta-

12 Commission européenne (http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=380)

13 Le Pendeven, B., « Capital-investissement et entrepreneurs de la diversité : le cas Citizen Capital », *Entreprendre & Innover*, 2014/1, no 20, p. 39-49 ; du même auteur, « Le capital-investissement à vocation sociale existe-t-il en France ? », *Entreprendre & Innover,* 2013/1, no 17, p. 44-56.

tion d'envergure est récente : il s'agit du revenu de solidarité active (RSA), en 2007 puis 2009 [14]. Au demeurant, l'approche classique – verticale, généralisée et curative – reste cependant majoritaire. Or, l'ampleur des problèmes sociaux et la nécessité de développer des actions préventives appellent la mise en place d'outils nouveaux, portés par les acteurs de l'ESS, en lien avec la puissance publique.

À cet égard, les *Social Impact Bonds* constituent une piste de réponse qui mérite d'être étudiée. Financés par des acteurs privés, les SIB permettent d'agir sur des problèmes sociaux peu ou mal traités, concernant des populations ciblées. Ils reposent sur une logique gagnant-gagnant dans laquelle le risque est porté par le financeur privé, la collectivité ne reversant que les économies budgétaires effectivement générées par le programme.

Au-delà des enjeux financiers, les SIB permettent le dégagement d'externalités positives majeures, tant pour les populations concernées – chômeurs de longue durée, handicapés, personnes âgées isolées, précaires, enfants en situation d'échec scolaire, mères célibataires, immigrés non qualifiés, etc. – que pour leur entourage.

14 L'Horty, Y., Petit, P., « L'évaluation aléatoire : un succès qui ne doit rien au hasard », *La Vie des idées,* 2011 (disponible sur : http://www.laviedesidees.fr/L-evaluation-aleatoire-un-succes.html)

1

QU'EST-CE QU'UN *SOCIAL IMPACT BOND ?*

DÉFINITION ET FONCTIONNEMENT D'UN *SOCIAL IMPACT BOND*

Le *Social Impact Bond* en quelques mots

Les *Social Impact Bonds* (SIB, également connus sous le nom de « *Pay for Success Bonds* » ou « *Social Benefit Bonds* ») sont des outils financiers qui visent à lever des fonds privés pour financer des actions sociales publiques (par exemple : augmenter le taux de réussite scolaire dans des quartiers défavorisés, réduire le taux de récidive des anciens détenus, limiter le nombre de grossesses non désirées chez des adolescentes). Dans ces montages, le secteur privé assume le risque financier : si les objectifs fixés *ex ante* ne sont pas atteints, il perdra son investissement.

Concrètement, l'investisseur privé finance un opérateur de service social (association par exemple) qui prend en charge la mise en œuvre du programme ciblé sur des publics fragiles.
Si les objectifs fixés par le contrat sont atteints ou dépassés, l'autorité publique rembourse à l'investisseur les capitaux engagés auxquels s'ajoute un taux d'intérêt pour partie dépendant des économies réalisées.
Si les résultats ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés dans le contrat, l'autorité publique n'est pas tenue au remboursement des investisseurs.

En d'autres termes, l'autorité publique ne finance que l'action sociale dont l'efficacité est démontrée.

Plusieurs définitions des *Social Impact Bonds* ont déjà été données par des auteurs américains :
« Les *Social Impact Bonds* sont un véhicule de financement nouveau et innovant à destination des programmes sociaux qui renverse la logique des structures traditionnelles des financements publics. Au lieu de payer a priori pour un ensemble de prestations, les SIB permettent à la puissance publique de concentrer ses dépenses sur des programmes dont le succès est avéré – sans payer un euro si le programme ne remplit pas ses objectifs. Les SIB rassemblent des acteurs publics, des acteurs de l'économie sociale et solidaire, ainsi que des financeurs à vocation sociale. Ils permettent d'offrir des services sociaux de meilleure qualité et à moindre coût pour le contribuable [15]. »

« Les SIB offrent aux acteurs publics un moyen sans risque de mener des programmes sociaux innovants […]. En pratique, les acteurs publics identifient les problèmes qu'ils souhaitent traiter et entrent ensuite dans une relation contractuelle avec un intermédiaire qui est responsable pour lever de l'argent auprès d'investisseurs indépendants, notamment des banques, des fondations, des individus, ainsi que pour le recrutement et la direction d'un fournisseur de services à but non lucratif. Si le projet atteint les objectifs qui lui ont été assignés, l'acteur public rembourse les investisseurs avec l'argent généré par les économies liées au succès du programme. (Le contribuable reçoit également une portion de l'argent économisé…) Un évaluateur neutre, désigné d'un commun accord par les parties, est en charge de mesurer les résultats et de résoudre les désaccords qui pourraient survenir [16]. »

Les acteurs du *Social Impact Bond*

> **L'autorité publique.** Ministère, collectivité locale, agence, etc. L'autorité publique est traditionnellement en charge de la mise en œuvre ou du financement de l'action sociale considérée. Dans le cadre d'un SIB, elle en confie la mise en œuvre à un acteur du tiers secteur (associatif) ou du secteur privé. Elle s'engage à partager les fruits de l'économie réalisée en cas de succès du programme.

> **Le ou les investisseur(s).** Organisme bancaire ou financier, voire fondation caritative, il assume le risque financier en contrepartie de l'espoir d'un retour sur investissement important si le programme atteint les objectifs fixés.

---

15 Définition du Center for American Progress (https://www.americanprogress.org/issues/opengovernment/report/2012/03/22/ $11175/what-are-social-impact-bonds/).

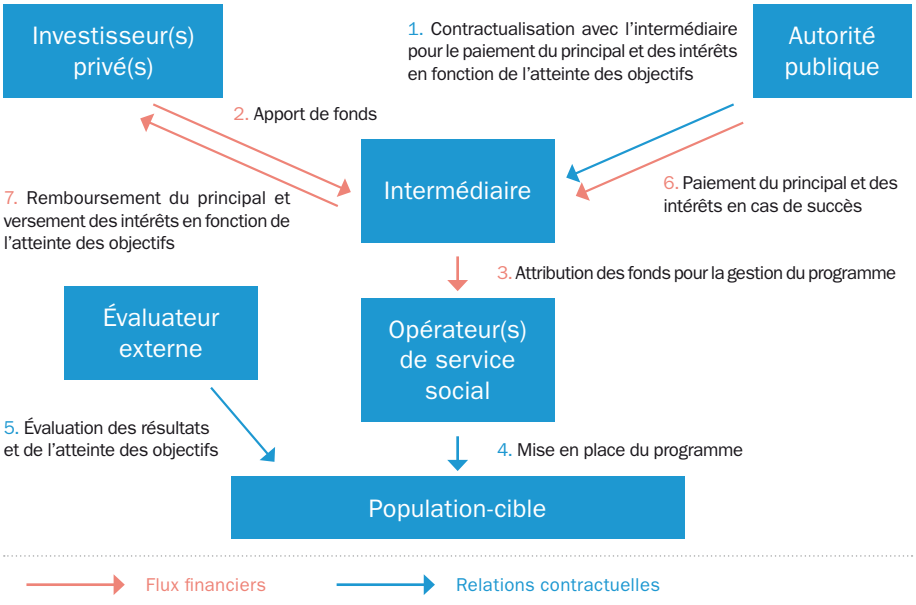
16 Pettus, A., « *Social Impact Bonds* », *Harvard Magazine*, juillet-août 2013.

> **L'intermédiaire**. Lorsqu'il existe, l'intermédiaire est au cœur du dispositif. Sa mission consiste à piloter l'ensemble contractuel et organisationnel, à assumer la bonne organisation du SIB, à définir des métriques d'évaluation, à piloter la recherche de financeurs et à garantir le transfert d'informations entre les parties. Kevin W. Humphries rappelle dans un document de la Duke University l'ensemble de ses missions : il « lève des capitaux auprès d'investisseurs, sélectionne les prestataires de service, contractualise avec le secteur public, travaille avec l'organisme d'évaluation et les experts indépendants pour mettre en place et mesurer l'atteinte des objectifs de performance, et établit un partenariat avec l'évaluateur pour gérer et analyser les résultats intermédiaires et suggérer des modifications en cours de programme ».

> **Le porteur de projet ou opérateur du service social.** Cette association, fondation, entreprise privée à but lucratif, ou toute autre forme d'organisation professionnelle non publique prend en charge la mise en œuvre opérationnelle du programme financé par l'investisseur.

Modèle organisationnel d'un *Social Impact Bond*

SCHÉMA SIMPLIFIÉ D'UN SIB



Le volume de financement, pour la plupart des SIB déjà lancés dans le monde, est en moyenne de 1 à 2 millions de dollars (parfois beaucoup plus). D'un montant relativement faible comparé aux autres programmes d'action sociale, les SIB permettent néanmoins

de mieux cibler, au cas par cas, les populations en difficulté. Ce nouveau type de contrat, qui relie la puissance publique, le milieu associatif et les investisseurs privés, est apparu pour la première fois en 2010 au Royaume-Uni (cf. *infra*).

Caractéristiques et avantages du *Social Impact Bond*

Le SIB permet d'impliquer, dans la résolution de problèmes sociaux, des acteurs (de l'économie sociale et solidaire [ESS], entreprises privées) et des méthodes d'un nouveau type, que ce soit au stade du financement ou lors de la mise en œuvre du programme, dans une logique de partage des responsabilités.

Le SIB est un dispositif « gagnant-gagnant » dans la mesure où toutes les parties prenantes au projet peuvent en retirer un avantage (alignement des intérêts).

> **Avantages pour le secteur public.** Les SIB permettent de **transférer le risque aux investisseurs privés.** Ce transfert de risque ne signifie pas que l'État se désengage. Ou bien les objectifs ne sont pas remplis : dans ce cas, les investisseurs perdent leur mise et le secteur public a traité une problématique sociale d'une manière innovante et sans engager de dépenses. Ou bien les objectifs sont atteints : l'État (ou la collectivité) a réalisé des économies potentiellement substantielles (en assumant une politique sociale qui a fait ses preuves).

> Les SIB permettent de surcroît le **financement de services sociaux additionnels** – dès lors que ces derniers ont une visée préventive – dans un environnement de raréfaction des ressources publiques. À cet égard, ils se distinguent des conventions d'objectifs que nous connaissons en France. Celles-ci permettent de fixer, pour une ou plusieurs années, les engagements respectifs d'une association et d'une administration autour d'un projet défini, ainsi que les moyens financiers alloués et les modalités d'évaluation de la qualité des actions menées. En cas d'évaluation négative, l'administration supporte la perte de la subvention qui a été accordée a priori.

> Corrélativement, les SIB bénéficient aux **contribuables** qui sont protégés du financement de programmes déficients puisque le risque pèse sur des bailleurs privés.

> **Avantages pour les populations en difficulté**. Les populations ciblées – par définition fragiles : personnes handicapées, âgées, défavorisées, etc. – peuvent espérer bénéficier d'actions plus performantes, et souvent préventives.

> **Avantages pour les financeurs, privés ou philanthropes.** Les SIB permettent de recycler l'investissement initial dans d'autres projets sociaux, voire de réaliser des profits : il s'agit en effet d'un investissement, et non d'un don. Le retour sur inves-

tissement peut être relativement important lorsque le programme atteint les objectifs fixés. Il est en effet généralement supérieur à celui qui pourrait être obtenu sur les marchés obligataires classiques. Cette rentabilité est pondérée par le risque, relativement élevé, de non-atteinte des objectifs. S'ajoutent les retombées positives en termes d'image.

> **Avantages pour les acteurs du tiers secteur.** Les SIB permettent de développer un nouveau canal de financement, moins dépendant des aléas politiques que le financement public, pour mener à bien leurs projets. Ils rapprochent également les *charities* de leurs financeurs, dès lors que ces dernières doivent davantage entrer dans la description de leur action – et la démonstration de leur impact. Les revenus peuvent augmenter en cas de succès du programme (logique de revenu fonction de la performance).

> Intérêt pour un **meilleur pilotage des politiques sociales.** Les SIB permettent d'introduire, dans le domaine social, une démarche systématique d'évaluation qui à terme rend possible la sélection et la diffusion des expérimentations réussies. La démarche permet aussi de rendre le tiers secteur plus sensible à l'efficacité de ses actions et donc de dépasser l'opposition parfois stérile entre secteur *for-profit* et secteur *non-for-profit.*

Les SIB ne placent pas dos à dos puissance publique et secteur privé. Au contraire, ils permettent de mettre en concurrence plusieurs solutions pour des problèmes sociaux complexes, tout en garantissant le maximum de transparence pour l'ensemble des acteurs. Les critères de performance sont choisis conjointement et non imposés par un décisionnaire unique.

Les avantages des SIB sont nombreux. On ne saurait cependant y voir un « outil miracle » et verser dans une forme d'optimisme béat.

Les nombreuses recherches effectuées sur le management des organisations publiques et privées montrent que les modèles restent proches au moins dans leurs effets [17]. Dès lors, il ne s'agit pas d'opposer acteurs publics et privés, mais de s'appuyer sur leur complémentarité et de considérer les SIB comme un dispositif intéressant qui, aux côtés de modes traditionnels, permettrait le financement d'innovations sociales (notamment préventives) à la fois porteuses de sens et d'économies budgétaires.

---

17 Rainey, H.G., Han Chun, Y., *Public and private management compared,* in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. et Christopher Pollitt (éd.), *The Oxford handbook of public management,* Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 72-102.

À l'origine des SIB se trouve l'idée selon laquelle l'action de l'État doit gagner en efficacité : faire mieux avec moins. La logique traditionnelle de l'action de l'État est modifiée : il ne s'agit plus de financer des programmes sociaux d'ensemble sur une base principielle ou idéologique, mais de privilégier des programmes dont les résultats sont avérés. Les travaux récents de l'école du Nouveau Management Public (*New Public Management, NPM*) sont à l'origine de cette évolution conceptuelle. Nous revenons en détail sur cet aspect en annexe 1 [18].

« Les SIB sont les descendants du Nouveau Management Public et du management par la performance. Un des objectifs des SIB est d'introduire la rigueur des investisseurs du secteur privé, les standards de l'évaluation scientifique positiviste et la discipline des mécanismes de marché pour déterminer le paiement et l'allocation du risque, le *monitoring*, le manque de compétition et le besoin de régulation par le marché [19] ».

Efficacité et équité ne sont pas des objectifs antinomiques. André Sapir a établi une typologie des modèles sociaux européens et conclu qu'il est possible de combiner équité et efficacité économique. C'est le cas notamment des pays nordiques qui ont à la fois mené des réformes structurelles importantes visant à améliorer l'efficacité de leur systèmes sociaux tout en conservant une importante protection sociale [20].

PREMIÈRES EXPÉRIMENTATIONS DE *SOCIAL IMPACT BONDS*

L'émergence du concept outre-Manche

Que le premier SIB ait vu le jour au Royaume-Uni (en 2010) n'est pas le fruit du hasard. C'est l'aboutissement, entre autres initiatives, d'une réflexion amorcée dès les années 2000 sur les moyens d'améliorer l'efficacité des dépenses sociales. Les conclusions d'un groupe de travail mis en place par le gouvernement travailliste de Tony Blair ont permis l'émergence d'un écosystème favorable à l'investissement dans des projets aux dimensions sociale et économique équivalentes. Citons, par exemple, la mise en place de

18 Disponible en ligne http://bit.ly/1Xezhuk

19 Warner, M.E., « Private finance for public goods : social impact bonds », *Journal of Economic Policy Reform,* vol. 16, no 4 (2013), pp. 303-319 (traduction des auteurs).

20 Sapir, A., « La globalisation et la réforme des modèles sociaux européens », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2006/1 Tome XLV, p. 117-130.

l'Association financière pour le développement communautaire (CDFA) [21], qui encourage le microcrédit dans les zones les plus défavorisées.

Parallèlement, les acteurs de l'investissement à impact social (*impact investing*) se sont diversifiés et multipliés. Les fondations (*charities*) comme les entreprises ont pu investir dans de nouveaux projets grâce à des déductions fiscales ciblées, en particulier la *Community Investment Tax Relief*, introduite en 2002. D'autres acteurs, notamment des fonds de capital-risque tels que *Bridges Ventures* ou WHEB Ventures, sont également devenus intervenants. Outre la fourniture d'une expertise financière, ils offrent la possibilité à leurs clients de mêler éthique et profitabilité, en ciblant leurs investissements vers les technologies propres ou la santé. *Bridges Ventures* dispose aujourd'hui d'un fonds destiné au financement de SIB répondant à ces critères. En octobre 2015, onze SIB ont été financés par ce biais.

La naissance du premier SIB s'inscrivait dans le projet politique *Big Society* [22] porté par le gouvernement de David Cameron. Ce projet visait à déléguer le plus possible au tiers secteur et à des entreprises privées, tout en les responsabilisant, les problématiques sociales. L'objectif consistait à moderniser le concept d'État providence, considéré outre-Manche comme en faillite, en redéfinissant le périmètre d'intervention de l'État.

Partant du constat que l'État britannique n'était pas en mesure de financer de nouveaux projets pourtant nécessaires, notamment en raison de la crise financière de 2008, le gouvernement de David Cameron a encouragé la création des premiers SIB.

Le premier des SIB britanniques, connu et documenté, fut lancé en lien avec la prison de Peterborough pour une meilleure insertion des détenus sortis du milieu carcéral.

– Objet : faire baisser de 10 % au moins le taux de récidive d'un groupe de 1 000 détenus suivis, ou faire baisser de 7,5 % au moins le taux de récidive d'un groupe de 2 000 détenus suivis, par rapport à un groupe miroir n'ayant pas bénéficié de la politique (technique d'évaluation de l'essai aléatoire).

– Financement : dix-sept fondations investirent 5 millions de livres.

---

21 Social Investment Task Force, « Social Investment, Ten Years On » (disponible sur : http://www.socialinvestmenttaskforce. org/downloads/SITF_10_year_review.pdf).

22 Pour aller plus loin dans la découverte des origines et actions de la *Big Society*, nous vous invitons à consulter une précédente étude de l'Institut de l'entreprise : Denis, E., « Royaume-Uni, l'autre modèle ? La *Big Society* de David Cameron et ses enseignements pour la France », Note de l'Institut de l'entreprise, mars 2014.

– Opérateurs : quatre organisations à but non lucratif (St Giles Trust, Sova, Ormiston Families, YMCA et MIND pour les questions d'hébergement, d'aide familiale, de santé, d'emploi et de formation).

– Secteur public : le Big Lottery Fund pour le ministère de la Justice prit l'engagement de rembourser le principal et de verser les intérêts en cas d'atteinte ou de dépassement des objectifs.

– Intermédiaire : Social Finance. Tous les contrats passèrent par cette organisation, fondée par sir Ronald Cohen.

Bilan et critiques du premier SIB

Les premiers résultats du SIB de Peterborough publiés en 2014 sont plutôt encourageants : les taux de récidive ont diminué de 8,4 %, ce qui devrait déclencher un versement aux investisseurs en 2016. La plupart des acteurs jugent que le SIB de Peterborough est un succès. Le ministère de la Justice y a néanmoins mis fin en juin 2015, trois ans avant la date initialement prévue. En effet, le gouvernement a décidé de mettre en place un programme de réinsertion des prisonniers à l'échelle nationale, assez similaire à celui objet du SIB et en s'appuyant sur les enseignements du dispositif – notamment sur les données collectées au cours de cinq années d'expérimentation.

Des critiques ont cependant été émises sur la validité de la méthode utilisée par Social Finance, s'agissant notamment du choix des participants. Ceux-ci étaient volontaires quand, en application de la procédure statistique retenue, la sélection aurait dû être aléatoire. Une autre objection porte sur le fait que les résultats obtenus ne peuvent être comparés, faute de programme équivalent. En résumé, les auteurs de ces critiques considèrent qu'il est difficile de dire que le gouvernement britannique a réalisé des économies dans le cadre de ce programme [23].

Un projet comparable à celui de Peterborough a été mis en place à Doncaster (Royaume-Uni). Les premiers résultats sont également encourageants. Dans ce projet, la mesure de la performance est effectuée à partir de données historiques, et non à partir d'un groupe de contrôle comme c'était le cas pour Peterborough. La première année, la récidive a diminué de 5,8 points par rapport à l'année de référence. Le SIB atteint son objectif

23 Voir les échanges entre Caroline Fiennes, « What the First Social Impact Bond Won't Tell Us », *Stanford Social Innovation Review*, 3 avril 2013, et Alisa Helbitz et Emily Bolton, « Making the Case for Intervention », *Stanford Social Innovation Review*, 25 avril 2013.

dans la mesure où les critères de performance imposaient une réduction d'au moins 5 points du taux de récidive. Ces résultats sont d'autant plus intéressants que partout ailleurs au Royaume-Uni les taux de récidive ont tendance à augmenter.
Vingt-quatre SIB ont été mis en place au Royaume-Uni, dont sept nouveaux en 2015 [24].

De nombreuses expérimentations dans des pays étrangers (OCDE)

Le principe du SIB intéresse de nombreux pays, à l'exception notable de la France. Début 2015, on dénombre une cinquantaine de SIB en cours d'exécution ou au stade de projet.

Social Impact Bonds dans le monde

PROGRAMME	SECTEUR	PAYS	ANNÉE DE LANCEMENT	DURÉE	MONTANT INVESTI (millions USD)	RETOUR SUR INVESTISSEMENT MAXIMAL
ONE Service	Justice pénale	Royaume-Uni	2010	8	7,61	13 %
Triodos New Horizons	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	2,4	Jusqu'à 4,5 M£
ThinkForward	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	1,4	Jusqu'à 3,17 M£
Links 4 Life Programme	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	0,444	Jusqu'à 1,3 M£
Advance Programme	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	4,80 (3 M£)	Jusqu'à 3,3 M£
Nottingham Futures	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	2,72	Jusqu'à 2,854 M£
Living Balance	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	n.a.	Jusqu'à 1,2 M£
T&T Innovation	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	1,28	Jusqu'à 3,3 M£
3SC Capitalise Programme	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	0,676	Jusqu'à 1,9 M£
Energise Innovation	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	1,45	Jusqu'à 3,7 M£
Prevista	Emploi	Royaume-Uni	2012	3	n.a.	Plafond de 11 700 £/participant
Street Impact	Aide sociale	Royaume-Uni	2012	3	1,43	Taux d'intérêt fixe, information sur le montant de l'intérêt non disponible
Local Solutions	Aide sociale	Royaume-Uni	2014	3	0,86	Plafond de 17 000 £/participant
Your Chance	Aide sociale	Royaume-Uni	2014	3	0,97	Plafond de 17 000 £/participant
Home Group	Aide sociale	Royaume-Uni	2014	3	0,779	Plafond de 17 000 £/participant
Fusion Housing	Aide sociale	Royaume-Uni	2014	3	1,47	Plafond de 17 000 £/participant
Ambition East Midlands	Aide sociale	Royaume-Uni	2014	3	0,938	n.a.
Aspire Gloucestershire	Aide sociale	Royaume-Uni	2014	3	0,484	n.a.
Rewriting Futures	Aide sociale	Royaume-Uni	2014	3	1,61	Plafond de 17 000 £/participant

24 Une liste est disponible sur : https://www.gov.uk/government/news/new-social-impact-bonds-to-support-public-services.

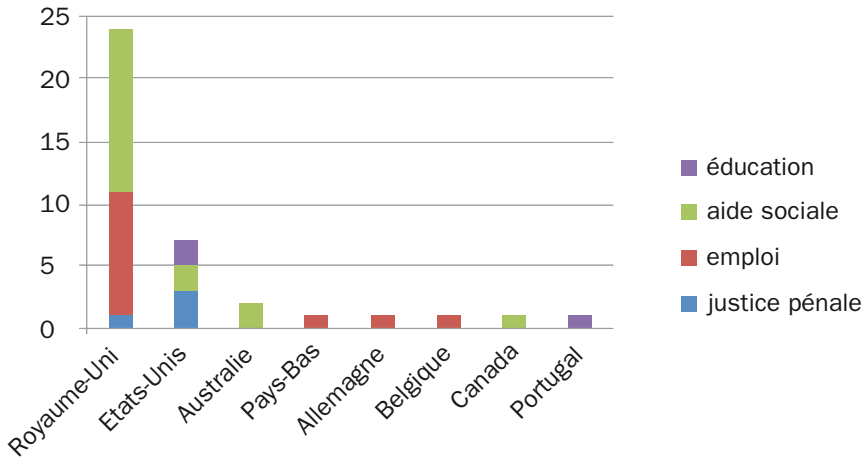
PROGRAMME	SECTEUR	PAYS	ANNÉE DE LANCEMENT	DURÉE	MONTANT INVESTI (millions USD)	RETOUR SUR INVESTISSEMENT MAXIMAL
Manchester City Council Vulnerable Children	Aide sociale	Royaume-Uni	2014	5	2,01	148 000 £/personne
Outcomes for Children Birmingham	Aide sociale	Royaume-Uni	2014	4	1,69	n.a.
NYC ABLE Project for Incarcerated Youth	Justice pénale	États-Unis	2013	n.a.	9,6	n.a.
Utah High Quality Preschool Program	Éducation	États-Unis	2013	5	7	7,26 %
Increasing Employment and Improving Public Safety	Justice pénale	États-Unis	2013	5,5	13,5	12,5 %
Juvenile Justice Pay for Success Initiative	Justice pénale	États-Unis	2014	7	10,66	5 % annuels pour l'investisseur majoritaire + 1 M$ de prime en cas de succès
Child-Parent Center Pay for Success Initiative	Éducation	États-Unis	2014	4	n.a.	6 %
Partnering for Family Success Program	Aide sociale	États-Unis	2014	5	4	5 % annuels pour l'investisseur majoritaire
Chronic Individual Homelessness Pay for Success Initiative	Aide sociale	États-Unis	2014	6	2,5	5,33 % (annualisés)
Newpin Social Benefit Bond	Aide sociale	Australie	2013	7,25	6,73	15 %
Benevolent Society Social Benefit Bond	Aide sociale	Australie	2013	5	6,99	10 %
Social Impact Bond Rotterdam	Emploi	Pays-Bas	2013	4,2	0,923	12 %
Eleven Augsburg	Emploi	Allemagne	2013	2,3	n.a.	3 %
Duo for a Job	Emploi	Belgique	2014	2	0,323	6 %
Sweet Dreams Supported Living Project	Aide sociale	Canada	2014	5	0,913	5 %
Junior Code Academy	Éducation	Portugal	2015	1,7	0,114	2 %

Source : *Brookings Institution*

La plupart des contrats mis en place au Royaume-Uni ont une durée de trois ans, mais celle-ci peut s'étendre jusqu'à dix ans.

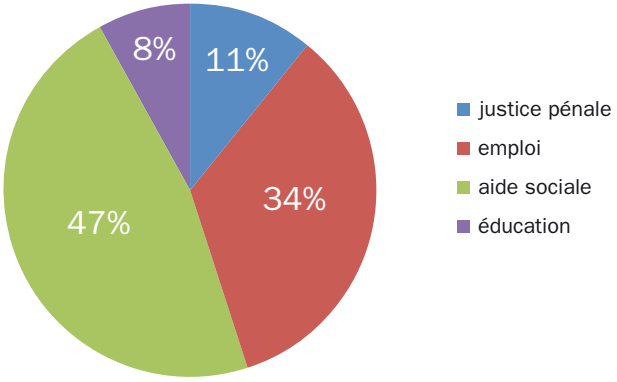
Les thématiques envisagées sont particulièrement diverses. Les principaux champs d'action concernés sont : l'enfance, l'exclusion sociale (notamment la réinsertion des SDF), le chômage. On remarquera que le logement social, thématique majeure des politiques sociales partout dans le monde (et plus encore en France), est relativement absent de ces expérimentations. Le thème de la santé n'a également pas encore été abordé.

Répartition des SIB par pays et par thèmes



Source : *Brookings Institution*

Répartition des SIB par secteurs d'intervention



Source : *Brookings Institution*

En ce qui concerne l'évaluation, tous les SIB n'utilisent pas la même méthode. Cependant, la majorité des paiements sont déterminés par la validation de données administratives, comme la situation professionnelle ou des statistiques sur les incarcérations. Il existe des méthodes plus complexes pour faire les évaluations, mais elles ne sont pas majori-

taires à l'heure actuelle. Par exemple, seuls quatre SIB utilisent les essais aléatoires, méthode plus lourde à mettre en place.

Évolutions réglementaires au sein de pays étrangers

En parallèle au lancement de SIB expérimentaux, un nombre important d'initiatives politiques étrangères visent à encourager le développement des programmes financés par SIB. Aux États-Unis, deux propositions de loi ont été introduites au Sénat et devant la Chambre des représentants au printemps 2015. Elles proposent notamment l'instauration d'un programme fédéral de soutien aux *Pay for Success Programs*. Celui-ci serait doté d'une enveloppe de 300 millions de dollars pour dix ans et verrait la création d'une agence fédérale d'accompagnement des initiatives. En 2014, le Royaume-Uni a également instauré un dispositif d'incitation fiscale pour les investissements dans les entreprises du secteur de l'ESS. L'allègement fiscal équivaut à une proportion de l'investissement et prévoit également un report d'imposition des plus-values sous réserve d'un réinvestissement dans une autre entreprise du secteur de l'ESS [25].

À l'heure actuelle, il est impossible de faire un bilan complet des premiers SIB expérimentés dans le monde, ne serait-ce que parce que leurs bénéfices ne pourront s'observer qu'à moyen terme. Voici quatre exemples de SIB en cours d'exécution, pour apprécier la diversité des actions sociales et des montages financiers associés.

Quatre exemples de *Social Impact Bonds* étrangers



Benevolent Society SBB – Australie

Ce SIB est d'un montant de 10 millions de dollars australiens (soit 6,3 millions d'euros). Lancé en 2013 pour cinq ans dans l'État de Nouvelle-Galles du Sud, il vise à soutenir quatre cents familles risquant de se voir retirer la garde de leurs enfants de moins de 6 ans. Ce soutien est d'ordre éducatif, social et administratif. L'économie budgétaire potentiellement réalisée par la collectivité publique réside notamment dans le paiement d'une famille d'accueil.

---

25 Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S., Putcha, V., « The Potential and Limitations of Impact Bonds : Lessons From the First Five Years of Experience Worldwide », *Global Economy and Development Program*, Brookings Institution, juillet 2015.

Les parties engagées contractuellement sont :

> le gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud (*Family and Community Services*) pour la partie publique ;

> le cabinet d'audit et de conseil Deloitte, comme évaluateur indépendant mobilisé pour le suivi des mesures ;

> The Benevolent Society pour le service social apporté aux familles ;

> Westpac International Bank et Commonwealth Bank of Australia en tant que financeur ;

> The Benevolent Society, financée *pro bono* par les investisseurs, a fait office d'intermédiaire. Elle a été aidée dans le montage par Social Ventures Australia.

Ce SIB est composé de deux sous-ensembles :

1. Une partie, de 7,5 millions de dollars australiens, est garantie à 100 % du capital (par le gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud), mais avec un taux de rendement limité à 10 % en fonction de l'atteinte des objectifs.

2. Une partie de 2,5 millions de dollars australiens, sans aucune garantie sur le capital, mais avec un potentiel de retour sur investissement de 30 %.

Amélioration de la performance	Taux d'intérêt annuel (catégorie 1)	Taux d'intérêt (catégorie 2)
< 5%	0 %	0 %
Entre 5 et 15 %	5 %	8 %
Entre 15 et 20 %	6 %	10,5 %
Entre 20 et 25 %	7 %	15 %
Entre 25 et 35 %	8 %	20 %
Entre 35 et 40 %	9 %	25 %
Plus de 40 %	10 %	30 %



Duo for a Job – Belgique

Initié en janvier 2014 dans la région de Bruxelles, le programme SIB *Duo for a Job* est un dispositif visant à faciliter l'accès au marché du travail à cent quatre-vingts résidents non belges, européens ou américains, grâce au recours à des retraités issus d'entreprises, à même d'octroyer des conseils pour améliorer l'employabilité. Il constitue l'un des premiers SIB lancés en Europe continentale dans un État de tradition civiliste.

Financé à hauteur de 234 000 euros par Kois Invest (un fonds d'*impact investing* belge), une fondation et des particuliers, ce SIB est supporté par Actiris (l'agence régionale d'aide au retour à l'emploi) et évalué par l'Observatoire de l'emploi bruxellois (accompagné par un évaluateur indépendant). L'association *Duo for a Job* assure le service social, « recrute » les mentors et les participants, organise le suivi, etc. Le retour sur investissement attendu peut atteindre un maximum de 6 % à la fin des trois ans, période sur laquelle le SIB est évalué. Ce taux est fonction des résultats ; le taux d'emploi des participants doit être de 10 % supérieur au taux d'emploi d'un groupe de contrôle pour que les investisseurs puissent récupérer leur mise. Dans le cas inverse – pas d'augmentation du taux d'emploi –, la perte est équivalente à 100 % du capital investi.



Rikers Island – États-Unis

Lancé en 2012, l'objectif de ce SIB de 9,6 millions de dollars était de réduire la récidive chez 3 000 jeunes détenus de la célèbre prison new-yorkaise de Rikers Island. Financé par Goldman Sachs, ce dispositif incluait la ville de New York (partie publique du montage) et Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) comme opérateur social.
Le modèle d'impact social et de gain associé était le suivant :

> Si le taux de récidive ne baissait pas au moins de 10 %, perte de 2,4 millions de dollars pour Goldman Sachs (le reste étant garanti par Bloomberg Philanthropies).

> Si le taux baissait de 10 %, Goldman Sachs se faisait rembourser l'intégralité du principal.

> Si la proportion de récidive chutait davantage, la banque pouvait récupérer jusqu'à 2,1 millions de dollars.

Ce premier SIB américain n'est pas allé à son terme. L'ONG Vera Institute a en effet été dans l'incapacité de distinguer sur la durée les prisonniers bénéficiaires et ceux non inclus dans le dispositif. Cette impossibilité empêchait toute évaluation statistique de la réussite du SIB par rapport à un groupe de contrôle. Elle montre l'importance de « l'étanchéité » entre le groupe test et le groupe de contrôle. Les pertes se sont élevées à 1,2 million de dollars pour Goldman Sachs et 6 millions de dollars pour Bloomberg Philanthropies qui agissait en tant que garantie de Goldman Sachs. Cet exemple montre l'efficacité du transfert du risque : ce sont les financeurs qui ont perdu leur mise, et non la puissance publique.



Sweet Dreams SIB – Canada

Lancé au printemps 2014, ce SIB se déroule sur cinq ans pour un montant d'1 million de dollars canadiens (700 000 euros). Il vise à aider vingt-deux mères célibataires d'enfants de 0 à 12 ans estimées comme « à risque » par les services de l'enfance et de la famille du ministère des Services sociaux de la province de Saskatchewan. Le service social préventif se matérialise dans l'accueil, au sein d'une maison commune, de ces bénéficiaires ; elles y reçoivent un soutien dans leur encadrement parental et des conseils leur permettant d'augmenter leurs chances d'accéder à l'emploi. Il est mis en œuvre par EGADZ's Saskatoon Downtown Youth Centre.

Les partenaires financiers du montage sont Conexus Credit Union, Wally et Colleen Mah. Ils assument un risque de perte de 100 % (pas de système de garantie mis en place). L'évaluation sera opérée, comme pour le SIB australien précédemment mentionné, par le cabinet Deloitte.

L'enjeu social est d'éviter à des enfants d'être retirés de leur famille pour être placés en famille d'accueil. Via l'amélioration du cadre dans lequel ils évoluent, l'objectif est de permettre aux familles de rester ensemble.

L'impact social et le gain potentiel lié sont aisément mesurables : si moins de dix-sept enfants sont encore avec leur mère six mois après avoir quitté le programme, les investisseurs perdent la totalité de leur investissement. Si entre dix-sept et vingt-deux enfants sont dans cette situation, l'établissement public rembourse 75 % du montant investi et verse 5 % d'intérêts. En cas de maintien de 100 % des enfants dans leur famille, 100 % du principal et 5 % d'intérêts annuels seront versés.

Le gouvernement du Saskatchewan espère entre 540 000 et 1,5 million de dollars canadiens d'économies sur cinq ans, au travers d'une réduction des coûts liés à la prise en charge par les services sociaux. D'autres externalités positives – tant au plan social que budgétaire – sont attendues mais non modélisées, sur la santé, la justice et l'assistance sociale tout au long de la vie.

2

COMMENT CONSTRUIRE UN *SOCIAL IMPACT BOND ?*

LES CLÉS DE LA RÉUSSITE

Un contrat solide pour garantir la transparence des informations

L'accès aux données et la transparence sur celles-ci sont des conditions fondamentales et préalables à la mise en œuvre d'un SIB.
Le partage de ces données, dont la fiabilité et l'authenticité sont garanties par le tiers indépendant, permet de réduire l'asymétrie entre les parties prenantes. C'est sur la connaissance de ces informations qu'est construit l'indicateur de performance – détermination du niveau de risque, définition des objectifs et vérification de leur (non)aboutissement –, dont l'évaluation détermine le dénouement du SIB.
D'un point de vue économique, la donnée constitue le facteur essentiel de réduction des asymétries d'informations entre les parties prenantes. Le rôle du tiers indépendant est à cet égard primordial en ce sens qu'il garantit la fiabilité et l'authenticité des données.

Les asymétries d'informations sont à l'origine de coûts de transaction très élevés, que seul un contrat ne lésant aucune des parties et dont les termes sont compris par tous peut limiter. L'élaboration du contrat est au cœur de cet enjeu – bien définir et faire partager les métriques d'évaluation, les objectifs, le droit de regard de chacun, les conditions de paiement et remboursement en fonction des scénarios, etc. – et doit, à ce titre, faire l'objet de la plus grande attention : il doit éliminer les risques d'agence.

La logique des SIB réduit toutefois ce risque, dans la mesure où elle implique un alignement des intérêts de l'ensemble des parties prenantes. La concurrence éventuelle d'autres prestataires est ici remplacée par une solide évaluation, et le *monitoring* est confié à un évaluateur externe. Pour pallier une éventuelle carence dans la production et la collecte

de données, le contrat peut prévoir un désengagement anticipé des parties prenantes si elles n'obtiennent pas satisfaction, que ce soit en termes d'impact social ou de retour sur investissement.

Cette situation s'est produite dans le SIB de Rikers Island, où l'association, le Vera Institute, a décidé de stopper son programme de réinsertion des jeunes prisonniers dans la vie active. En effet, la population du groupe témoin pouvait accéder au programme d'aide au même titre que celle du groupe test (tous étaient présents dans la prison et les gardes ne distinguaient pas les deux groupes).

Cet exemple met en exergue les difficultés statistiques – et parfois pratiques – auxquelles sont confrontées les parties prenantes. Il montre également l'enjeu de l'accès aux données et l'importance du contrat pour limiter les risques d'agence.

Des mesures rigoureuses d'évaluation de l'impact social

Chiffrer l'impact social – par exemple estimer le gain économique du retour à l'emploi d'un demandeur d'emploi de longue durée – suppose de pouvoir mesurer l'efficacité du programme en s'appuyant sur des critères définis conjointement. L'exigence de mesure de l'efficacité des politiques sociales ou de santé n'est pas nouvelle et doit, en théorie, précéder la dépense. Un certain consensus existe tant sur la définition de l'efficacité que sur les techniques employées pour l'évaluer. De manière purement technique, il s'agit de comparer les « *inputs* » (facteurs de production), c'est-à-dire les ressources nécessaires à la « production » de biens et services, aux « *outputs* » (sorties), c'est-à-dire la quantité de biens et services effectivement produits. Ensuite, une comparaison du ratio *outputs/inputs* avec les objectifs sociaux permet de déterminer l'efficience du programme. Des indicateurs de performance et d'efficacité de la dépense publique ont ainsi été construits [26].

La mesure de l'impact social n'est donc pas aisée, elle suppose une grande transparence de la part des autorités publiques sur les données mises à disposition, et ce d'autant plus que les budgets ne sont pas conçus pour isoler les dépenses aux niveaux sectoriels [27].

---

26 Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., « Public sector efficiency: Evidence for new Member States and emerging markets », Banque central européenne, Working Paper Series, no 581, janvier 2006. Ou Ulrike Mandl, Adriaan Dierx et Fabienne Ilzkovitz, « The effectiveness and efficiency of public spending », Commission européenne, direction générale des affaires économiques et financières, Economic Papers, 2008.

27 Estache, A., Gonzalez, M.,Trujillo, L., « Government expenditures on education, health and infrastructure: a naive look at levels, outcomes and efficiency », Banque mondiale, Policy Research Working Paper, no 4219, mai 2007.

Elle se heurte de surcroît à des difficultés : comment prendre en compte les nombreuses externalités induites par la dépense ? Comment mesurer l'efficacité d'un service qui n'a pas de prix de marché ?
Un exemple permet d'appréhender les difficultés de l'évaluation : quelle est la valeur de la réinsertion d'un jeune en difficulté dans le monde du travail ? Quels en sont les effets pour lui ? Quels en sont les effets indirects pour l'économie ? Quels sont les autres effets (sur le taux de délinquance, par exemple) ?

Tous ces éléments permettent de mieux comprendre la difficulté à laquelle font face les économistes pour mesurer l'efficacité de la dépense publique. Ils mettent aussi en lumière l'importance que revêt une analyse en termes de performance dans le débat public.

Toutefois, l'appui de nouvelles techniques – notamment les essais « randomisés », issus entre autres des travaux d'Esther Duflo [28] – permet une mesure de l'efficacité de plus en plus fiable. On peut par exemple contrôler les effets d'une politique sociale sur une population donnée en la comparant à une population qui ne bénéficie pas de ces aides, mais qui lui est par ailleurs similaire en tous points [29]. Ou encore, il est possible de comparer les résultats présents avec des données historiques. Si la plupart des SIB mis en place aujourd'hui n'ont pas encore recours à l'une ou l'autre de ces deux méthodes, elles sont de plus en plus souvent sélectionnées.

Les SIB suscitent encore des difficultés non résolues et propres au montage utilisé. Se pose ainsi la question, tant pour l'intermédiaire que pour le financeur, de la capacité de l'État à provisionner le paiement des gains futurs et du principal – au risque de voir le service à nouveau financé par de la dette. De même, la possibilité pour l'État de stopper le SIB de manière discrétionnaire, par exemple lors d'un changement de gouvernement ou de décideurs politiques locaux. Si le provisionnement est un obstacle qui peut être levé – en confiant par exemple l'argent à un organisme tiers, indépendant, dont l'objet serait de rembourser le SIB en cas de succès, comme un fonds d'*impact investing* –, cette seconde inconnue introduit un risque fort d'instabilité pour le modèle SIB.

---

28 Duflo, E., Kremer, M., Glennerster, M., « Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit », National Bureau of Economic Research, Technical Working Paper, no 333, décembre 2006.

29 Voir par exemple les travaux d'Esther Duflo qui a développé ces techniques. Banerjee, A.V., Duflo, E., *Poor Economics*, New York, Public Affairs Books, 2012.

LES CLÉS DE L'INTRODUCTION DU *SOCIAL IMPACT BOND* EN FRANCE

Transposer les SIB en France suppose de lever des freins et d'identifier le cadre juridique dans lequel le dispositif s'inscrirait.

Lever des freins d'ordre symbolique et pratique

La question de la mesure de l'impact, de plus en plus étudiée, commence à trouver écho chez les décideurs [30]. Une frange de l'ESS reste cependant opposée aux logiques de mesure et de pilotage par la performance considérées comme une dénaturation de leur action (rentabilité, privatisation, et exploitation) [31]. Les acteurs contactés dans le cadre de cette étude, quoique eux-mêmes favorables aux SIB, ont souligné cette diversité de points de vue qui divise les professionnels du secteur sur ce nouveau mode de financement.

En France, les difficultés sont les suivantes :

> Des obstacles d'ordre symbolique et idéologique. L'intégration de l'argent dans les relations sociales n'est pas neutre et mobilise la recherche [32]. Perçue comme le symbole ultime de la financiarisation du monde et de la victoire du néolibéralisme, la monétisation de l'impact social suscite des oppositions idéologiques fortes [33]. Sans verser dans ces extrêmes, la place importante – et croissante – des institutions bancaires dans le réagencement et l'imbrication des secteurs privé et public fait l'objet de nombreux travaux de recherche [34].

> Des obstacles d'ordre pratique. Bien que les méthodologies et les outils de mesure et de chiffrage de l'impact social se soient sensiblement développés ces quinze

---

30 Comité français sur l'investissement à impact social, « Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? », septembre 2014.

31 Voir par exemple la critique en français qui en a été faite sur le site du Collectif des associations citoyennes (http://www.associations-citoyennes.net/?p=6187).

32 Zelizer, V.A, « Monétisation et vie sociale », *Le Portique*, no 19, 2007, mis en ligne le 15 décembre 2009, consulté le 8 avril 2015.

33 C'est le cas par exemple du Collectif des associations citoyennes, qui a établi un dossier mettant en garde les associations contre les SIB (pour plus de détails : http://www.associations-citoyennes.net/?p=6129). Au Canada, les critiques vont également bon train et certains, comme le National Union of Public and General Employees (le syndicat de la fonction publique locale), dénoncent une privatisation du service public : http://nupge.ca/sites/nupge.ca/files/publications/privatization-by-stealth-sibs.pd

34 Huault, I., Richard, C., (dir.), *Finance: the Discreet Regulator, How Financial Activities Shape and Transform the World,* Londres, Palgrave MacMillan, 2012.

dernières années, l'exercice reste complexe et fait l'objet de controverses. Parmi les méthodologies développées ces quinze dernières années, citons le *Social Return On Investment* [35] (SROI) qui, apparu outre-Atlantique en 2002, permet d'évaluer l'argent investi sous forme de rendement. Les approches par indicateurs permettent quant à elles d'évaluer – généralement avec précision – l'évolution de l'impact sans forcément monétiser. Les approches multicritères permettent pour leur part de mixer approches quantitatives et qualitatives [36].

> Le poids des habitudes (*path dependance*). Une partie des opérateurs sociaux – associations, entreprises de l'ESS – ne souhaitent pas modifier leur organisation et leur mode opératoire pour satisfaire à des indicateurs d'évaluation de l'impact social. Aujourd'hui, la survie du secteur associatif dépend en grande partie du budget de l'État et de sa capacité à financer tout un pan de l'économie sociale et solidaire [37]. En effet, le système d'octroi des aides publiques n'incite pas à une gestion optimale – la logique budgétaire veut que le budget N soit réduit à hauteur de sa consommation réelle en N-1 si celle-ci lui est inférieure ; les cas dans lesquels l'octroi de la subvention est subordonné à la réalisation des objectifs sont résiduels et, en tout état de cause, l'évaluation effectuée a posteriori n'affecte que les versements futurs.

> Les acteurs redoutent par ailleurs les difficultés induites par tout changement et, pour certains, craignent les conséquences d'une mise en concurrence qui résulterait de la mesure de leur performance. À cet égard, soulignons que s'agissant des SIB, la mesure de la performance se justifie par le fait que les programmes concernés sont financés non pas par la puissance publique, mais par un financeur privé. La performance est un moyen de vérifier la réussite d'un programme et non une fin.

Créer des SIB « à la française »

Le Parlement européen souligne « que les États membres devraient recourir davantage aux méthodes de financement innovantes, notamment en s'appuyant sur la participation du secteur privé et l'ingénierie financière, via des instruments tels que les obligations à

35 Une présentation détaillée que l'on retrouve sur internet (http://www.thesroinetwork.org/).

36 Voir notamment l'outil développé par Ashoka et McKinsey, « Étude de l'impact de l'entrepreneuriat social », 2011.

37 Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2013, les 550 000 associations recensées en France (tous objectifs confondus) étaient financées pour moitié par des fonds publics (21 milliards d'euros de subventions et 21 milliards de commandes publiques). Voir Tchernonog, V., *Le Paysage associatif français. Mesures et évolutions*, Paris, Dalloz-Juris Éditions et ACOSS, ministère de la Jeunesse et des Sports, 2013.

effet social, les partenariats public-privé, la microfinance, le passeport d'investissement social et les garanties de soutien aux politiques [...] [38] ».

La tradition de délégation de service public vers un acteur privé est très ancrée en France, même si un attachement fort à une action publique directe est toujours présent. Il est courant de confier à des acteurs privés la délivrance d'une prestation au nom du secteur public. Plusieurs réalités contractuelles, organisationnelles et juridiques existent à cet effet : les délégations de service public (DSP), les marchés publics, ou encore les partenariats public-privé (PPP). Ces derniers correspondent à la délégation de financement, de gestion et de captation du profit d'exploitation d'un opérateur public (mairie, région, ou encore État) envers une entreprise privée.

Les SIB et les PPP présentent certains points communs. Dans les deux cas un opérateur privé finance une dépense traditionnellement dévolue au secteur public (infrastructure, lutte contre un problème social), puis en tire une rentabilité future. Dans les deux cas, leur fonctionnement repose également, comme le rappelle Warner, sur l'élaboration préalable d'indicateurs de réussite, d'un contrat spécifique et de processus d'action clairement identifiés. Les SIB diffèrent cependant des PPP, d'une part car leur durée est souvent plus courte, d'autre part – et surtout – car dans un SIB, la rémunération du financeur est aléatoire et subordonnée à l'atteinte d'objectifs évalués de manière indépendante. À l'inverse du PPP qui conduit à une dépense pour les pouvoirs publics, le SIB entraîne une économie budgétaire quel que soit son résultat (voir les illustrations de la troisième partie de cette étude).

Plus largement, Élise Penalva-Icher et Emmanuel Lazega sont venus rappeler que la frontière entre PPP et l'ensemble des contrats publics envers le privé (au sens large) était extrêmement difficile à tracer, et que les relations Public-Privé se caractérisent à la fois par leur ancienneté (certains auteurs remontent jusqu'à l'Empire Romain pour la genèse des PPP), par leur complexité (droit communautaire et droit administratif français) et par leur diversité (horizons temporels très différents, acteurs publics allant de la petite Mairie au Ministère, objectifs, parties prenantes, schémas contractuels, etc.).

Pour favoriser l'implantation à titre expérimental de SIB en France, il conviendrait d'étudier la possibilité d'une gradation du couple rentabilité/risque. Dans le modèle classique du SIB tel que présenté précédemment, l'atteinte ou le dépassement des objectifs déclenche

38 Résolution du Parlement européen du 12 juin 2013 sur la communication de la Commission intitulée « Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020 », 2013/2607 (RSP).

un remboursement du principal et le versement d'un taux d'intérêt élevé. En cas d'échec, la perte est complète, à la fois du principal et des intérêts. Dans le contexte français où la relation au risque – et à la rentabilité – est moins orientée vers les valeurs extrêmes que dans les pays anglo-saxons, il serait pertinent de minorer ces facteurs. On pourrait envisager un modèle de SIB prévoyant un remboursement échelonné en fonction du degré d'atteinte des objectifs, écartant le « tout ou rien » qui prévaut généralement dans les montages outre-Manche et outre-Atlantique. Les acteurs français interrogés dans le cadre de cette étude se sont montrés sensibles à cet aspect [39].

Ce souhait de pondérer le risque et de penser des modèles alternatifs n'est pas exclusivement français. Ainsi, dans le SIB de Rikers Island évoqué précédemment, Goldman Sachs limitait son risque à 2,4 millions de dollars. L'organisation philanthropique Bloomberg Philanthropies avait octroyé un prêt de 7,2 millions de dollars à l'opérateur MRDC pour permettre le remboursement de la banque en cas de non-atteinte des objectifs du programme. Si le programme avait été mené à son terme, Goldman Sachs aurait récupéré son principal, plus les intérêts, du *Departement of Correction* de la ville de New York ; MRDC aurait conservé l'argent de Bloomberg Philanthropies pour de futurs projets de SIB.

Plusieurs acteurs du financement de l'Économie sociale et solidaire sont prêts à expérimenter l'outil (Crédit coopératif, Comptoir de l'innovation du groupe SOS, Citizen Capital, etc.). Ne manque plus que la volonté assumée des pouvoirs publics pour amorcer ce mouvement.

Du côté des pouvoirs publics, les ministères pourraient promouvoir le SIB, à l'instar de ce qui se produit dans de nombreux pays. D'autres acteurs peuvent également être concernés. Par exemple, selon le Comité français sur l'investissement à impact social, BPI France gère pour le compte de l'État et des régions le Fonds d'innovation sociale (20 millions d'euros en 2014, 40 millions d'euros à terme). Ce fonds a pour mission de financer des projets socialement innovants, répondant à des problématiques sociales non traitées par le marché ou par les acteurs publics. Bien que son mode d'action – les avances remboursables – ne soit pas celui des SIB, une modification de ses missions et modes opératoires permettrait d'en faire, par exemple, une plateforme publique de SIB.

39 Rapport du Comité français sur l'investissement à impact social, « Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? », septembre 2014, et entretiens avec les acteurs (cf. liste en annexe).

Pour convaincre une autorité publique d'expérimenter l'outil, deux conditions doivent être réunies : l'espoir d'une économie substantielle et la prise en charge d'un problème social significatif.
Au regard des coûts d'ingénierie financière et contractuelle, la question de la taille minimale d'un SIB se pose. Ainsi, comme le rappelle Warner, « les expériences avec contractualisation de services relativement basiques au niveau local ont montré leurs limites : faibles économies, taux de satisfaction des usagers inférieur et érosion de la qualité des services ». Pour être « rentables » et économiquement viables (cf. Partie 3 pour plus de détails), les SIB devraient, selon nous, être d'une taille critique approchant en France le million d'euros pour pouvoir absorber les coûts fixes nécessaires à la construction du SIB. *Bridges Ventures*, en Grande-Bretagne, estime même que la taille critique pour absorber les coûts de transactions se situe plutôt à 3 millions de dollars.

Inscrire le SIB dans l'environnement juridique français

La mise en œuvre de SIB en France nécessite de penser leur cadre contractuel ainsi que leur qualification au regard du droit de la commande publique.

S'agissant de l'ensemble contractuel, trois montages juridiques pourraient s'appliquer à l'outil :

> un montage par prêt. Ce schéma est celui qui est le plus fréquemment retenu dans les SIB mis en œuvre dans les pays étrangers ;

> un montage par cession de créance ;

> un montage par émission obligataire. Les expressions sont trompeuses. En dépit de sa dénomination – la traduction de Social Impact Bond est « obligation à impact social » –, le mécanisme de l'émission obligataire est rarement utilisé (un exemple en Australie ; tous les autres SIB adoptent les formes citées ci-dessus). Ce schéma, est adapté pour des SIB d'envergure ou pour la mise en place d'un fond de SIB qui viserait à répartir le risque financier des investisseurs sur différents projets.

Les avantages et inconvénients des différents montages contractuels sont détaillés en annexe 2, disponible sur le site de l'Institut de l'entreprise [40].
La qualification des SIB au regard du droit de la commande publique est déterminante : une requalification entraînerait l'annulation de l'opération et pourrait conduire à d'éventuelles poursuites pénales.

40 http://bit.ly/1MZ9znY

Les SIB relèvent dans la majorité des cas de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et non de la directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession. Ils sont dès lors soumis à une procédure de passation lorsque leur montant dépasse 750 000 euros.

Ce rattachement se justifie au regard de la définition particulièrement large des marchés publics donnée par la directive 2014/24/UE. Ces derniers concernent en effet tous les contrats à titre onéreux conclu entre acteurs économiques et entités publiques ayant notamment pour objet la prestation de services.

A l'inverse, la directive 2014/23/UE définit la concession comme le contrat par lequel une entité publique confie la prestation et la gestion de services à un acteur économique, la contrepartie consistant soit uniquement dans le droit d'exploiter les services, soit dans ce droit accompagné d'un prix. Le texte précise plus loin que l'attribution d'une concession de services « implique le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation lié à l'exploitation de ces travaux ou services, comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux ».

Si la logique économique des SIB implique un transfert de risque d'exploitation de la personne publique vers le financeur, ce seul transfert ne paraît pas suffisant pour caractériser une concession :

> tout d'abord, la condition de rémunération n'est pas remplie. La rémunération de l'investisseur n'est en effet pas liée au droit d'exploiter les services ou dans ce droit accompagné d'un prix. Elle repose sur les économies générées au profit de l'entité publique. Le bénéficiaire du SIB n'est en principe jamais tenu de s'acquitter d'une quelconque participation ;

> ensuite, le SIB ne semble pas présenter de risque d'exploitation au sens de la directive. La notion de risque d'exploitation prévue par le texte est en effet propre aux activités économiques exercées sur un marché. Or, les SIB portent essentiellement sur des problématiques sociales pour lesquelles les marchés sont significativement réduits, voire inexistants. Les bénéficiaires du SIB ne constituent pas non plus une clientèle commerciale. Ils ne rémunèrent pas en principe le porteur de projet pour les prestations qu'il rend et ils peuvent également être captifs. Le risque inhérent aux SIB est en définitive plus financier que d'exploitation. Il est lié à la faculté du programme à générer suffisamment d'économies pour le partenaire public.

Des développements approfondis sur ce sujet sont également détaillés en annexe 2.

Synthèse : Freins et pistes de solution

Depuis 2010, les SIB se multiplient. Des expérimentations sont menées dans les pays occidentaux comme dans des pays en développement.
Le fait que la France reste à l'écart de cette dynamique nous semble dommageable. On ne saurait attendre de cet outil qu'il résolve tous les problèmes sociaux. C'est cependant un dispositif original qui permet d'enclencher de nouvelles dynamiques et de financer l'innovation sociale dans une période où le besoin est particulièrement important.

Voici en synthèse les avantages et limites des SIB :

AVANTAGES
Orienter des fonds privés vers la résolution de problèmes sociaux.
Financer l'innovation sociale sans coût supplémentaire pour la collectivité.
Favoriser la résolution de problèmes sociaux souvent complexes et importants.
Améliorer la prise en charge, à moindre coût, de situations sociales dégradées.
Transférer le risque financier vers des acteurs privés.
Aligner les intérêts de profit et l'intérêt collectif de résolution de problèmes.
Favoriser l'expérimentation et l'innovation sociale, et la participation de la société civile.
Corriger pour partie les asymétries d'informations.
Enclencher des comportements organisationnels vertueux dans les établissements publics (tests localisés, mesures d'impact indépendantes, recherche de « rentabilité », etc.).

LIMITES
Le recours à des acteurs privés pour la mise en œuvre de services publics n'est pas une garantie absolue de meilleure performance.
Relative complexité du dispositif, notamment dans la définition des périmètres d'intervention.
Difficultés pratiques dans l'accès et dans l'analyse des données d'impact social.
Outil limité à certains enjeux sociaux très ciblés.
Logique de retour sur investissement à moyen terme (trois à sept ans) empêchant les politiques de plus long terme.
Les coûts de transaction peuvent être relativement élevés, notamment lors de la phase de discussion des contrats.
Flou juridique sur le cadre applicable à ces nouveaux investissements.
Nécessité de développer un réel marché de l'investissement social afin d'éviter les risques de collusion entre les intermédiaires et les fournisseurs de services.

Ces obstacles ne sont toutefois pas insurmontables.

FREINS	PISTES DE SOLUTION
Craintes de certains acteurs d'un désengagement de l'État du financement social.	Considérer les SIB comme des outils supplémentaires qui complètent la palette d'outils existants – sans s'y substituer – pour résoudre les problèmes sociaux (à l'instar de ce qui a été fait dans les pays étrangers).
Manque d'initiative du secteur public.	Les acteurs français aujourd'hui moteurs sur les SIB en France sont unanimes : le secteur public n'est pas, contrairement aux autres pays, un moteur dans l'expérimentation de ce dispositif. Cette inertie est due à des considérations politiques (qui renvoient aux craintes exprimées par certains acteurs quant à un éventuel désengagement de l'État). Elle est également liée à la différence de culture et de maturité sur ce sujet des acteurs potentiels d'un SIB. Le premier point est d'ordre politique, et un engagement ferme des responsables politiques en question serait a priori une réponse suffisante. Le second renvoie à la nécessité d'impliquer le bon niveau d'acteurs publics. Il semblerait plus pertinent que, dans un premier temps au moins, ce soit l'État (ministères) qui s'engage dans la construction de SIB. Par exemple, la mission d'appui aux PPP (MAPPP), dont l'objectif est d'apporter un appui aux collectivités et autres parties prenantes des PPP, pourrait voir ses missions élargies aux SIB, pour accompagner les premières expérimentations.
Absence de cadre juridique spécifique.	Nous l'avons démontré plus haut : le cadre juridique actuel peut suffire à expérimenter de premiers SIB. Le déploiement du dispositif ne pourra toutefois s'envisager que dans un cadre juridique sécurisé.
Difficultés d'accès aux données sur l'impact.	La mesure de l'impact social d'une politique est déterminante dans la construction et la réussite d'un SIB. À cet effet, il est nécessaire d'avoir accès aux données, ex ante et ex post, ce qui, dans certains domaines, serait aujourd'hui difficile. La politique active d'open data initiée par le gouvernement à la suite du rapport Trojette amorce une piste de solution : ouvrir les données aux problèmes sociaux adressés par les SIB. Par ailleurs, comme souvent ceux-ci ciblent des problèmes sociaux spécifiques, le modèle d'analyse de la donnée ou de comparaison (dans le cadre d'essais aléatoires) peut aussi se construire au cas par cas, avec les acteurs du secteur.

3

À QUOI RESSEMBLERAIT UN *SOCIAL IMPACT BOND* FRANÇAIS ?

Avertissement
Les SIB décrits ci-dessous constituent des pistes de réflexion à l'appui de notre démonstration. En aucun cas les acteurs cités, y compris ceux qui ont accepté que leur nom soit indiqué, ne sauraient être tenus pour responsables des éléments ci-dessous qui n'engagent que les auteurs de l'étude.

LUTTER CONTRE LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES : SIB « *DU SPORT POUR L'AUTONOMIE DES SENIORS* »

Contexte démographique et social :

En 2015, la France compte près d'un million et demi de personnes dépendantes. Le vieillissement de la population fait émerger de nouveaux enjeux d'ordre social, sociétal et financier. En 2060, selon l'Insee, une personne sur trois aura plus de 60 ans et 16,2 % de la population aura plus de 75 ans (contre environ 9 % actuellement).

Selon le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), les dépenses publiques relatives à la dépendance s'élevaient à 21,1 milliards d'euros en 2011, soit 1,05 % du PIB, se répartissant ainsi : 11 milliards d'euros pour les dépenses de santé, 8 milliards d'euros de dépenses médico-sociales et 2,1 milliards d'euros de dépenses d'hébergement. En incluant les ménages, la dépense nationale liée à la dépendance atteignait 28,3 milliards d'euros, soit 1,41 % du PIB. Un peu plus de la moitié de cette somme était consacrée à la prise en charge des personnes les plus fortement dépendantes qui représentaient 3 % de la population des plus de 60 ans. Avec 53 % des dépenses, la Sécurité sociale était le premier financeur tant pour les personnes dépendantes

logées à domicile qu'en établissement, devant les ménages (25 %) et les collectivités territoriales (18 %). La contribution directe de l'État reste limitée (3 %) [41].

La dépendance engendrait en 2009 un surcoût mensuel de 1 800 euros pour les personnes résidant à domicile et de 2 300 euros pour celles résidant en établissement spécialisé [42]. Plus spécifiquement, la part des dépenses laissée à la charge des familles est considérable.

L'objet du SIB imaginé vise à prévenir la survenance de la dépendance liée à l'âge pour des personnes de plus de 65 ans et à réduire les dépenses sociales qui en résultent.

Outre les questions purement financières, la dépendance suscite d'importantes difficultés sociales et humaines, tant pour les personnes concernées (sentiment de déclin, mal-être, dépression liée à l'isolement) que pour leurs familles (temps consacré à la prise en charge, sentiment d'impuissance). Ainsi, aux économies réalisées par la puissance publique, économies auxquelles s'attache le SIB « *Du sport pour l'autonomie des seniors* », convient-il d'ajouter les bénéfices qui en découlent pour les familles.

Objectifs du SIB [43] :

Le SIB « *Du sport pour l'autonomie des seniors* » consiste à faire pratiquer des exercices physiques à un groupe de personnes âgées, en risque de dépendance mais autonomes (groupes iso-ressources 5 et 6 [44]), en vue de repousser l'âge moyen d'entrée dans la dépendance forte (groupes iso-ressources 1, 2, 3 et 4).

Pour mettre en œuvre ce dispositif, il convient d'identifier un acteur associatif ou une entreprise sociale spécialiste de ce type d'actions. L'association Siel Bleu (www.sielbleu.org), reconnue pour son savoir-faire, pourrait être cet opérateur. Disposant d'une expérience solide dans le maintien de la forme de populations confrontées à des difficultés

---

41 Drees, « Le compte de la dépendance en 2011 et à l'horizon 2060 », Dossiers Solidarité et Santé, no 50, février 2014 (http://www.argusdelassurance.com/mediatheque/5/0/8/000025805.pdf).

42 DGCCRF, « Assurance dépendance », 24 avril 2012 (http://www.economie.gouv.fr/dgccrf/Publications/Vie-pratique/Fiches-pratiques/Assurance-dependance).

43 Sur le chiffrage de la dépendance, il est difficile de voir se dégager des tendances, que ce soit sur le risque encouru par les personnes âgées, ou en nous comparant avec d'autres pays. Il ne semble pas y avoir de tendance commune aux pays de l'OCDE.

44 La grille nationale Aggir permet d'évaluer le degré de dépendance du demandeur de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA), afin de déterminer le niveau d'aide dont il a besoin. Les niveaux de dépendance sont classés en six groupes dits « iso-ressources » (GIR) : de 6 (autonome) à 1 (dépendance totale).

liées au grand âge, l'association Siel Bleu propose aux seniors d'exercer, de manière ludique et adaptée, une activité physique.

La pratique d'une activité physique régulière favorise l'autonomie, parfois de manière spectaculaire, jusqu'à cinq ans [45]. L'ambition du SIB est de faire gagner quelques mois d'autonomie, voire plusieurs années, à une population de personnes âgées. Au-delà des considérables gains de bien-être pour les personnes concernées [46], ce dispositif de prévention retarderait le versement d'allocations spécifiques (aide sociale à l'hébergement [ASH] et allocation personnalisée à l'autonomie [APA]) et les dépenses liées à la prise en charge par les familles.

Une externalité du dispositif est également modélisable : il s'agit de la réduction du nombre de fractures. Les données sont connues : les 15 millions de seniors français subissent chaque année 4,5 millions de fractures, soit environ une fracture tous les trois ans. En bénéficiant d'un exercice physique régulier (deux séances de sport par semaine), on estime que 20 % de ces accidents pourraient être évités. Avec un coût évalué à 1 487 euros par fracture, l'économie pour la collectivité serait importante [47].

Prestations sociales en jeu :

Le coût de la dépendance est principalement lié aux versements de deux aides : l'une pour l'hébergement, l'autre pour la prise en charge de la dépendance.

L'aide sociale à l'hébergement (ASH) est versée par les départements, pour un montant de 1,2 milliard d'euros (en 2011). Cette même année, on comptait 116 000 bénéficiaires de l'ASH en France métropolitaine, soit une dépense d'environ 10 400 euros par personne. L'ASH est distribuée à des personnes dépendantes (groupes iso-ressources 1 à 4) de plus de 60 ans qui ne peuvent supporter les frais d'un établissement spécialisé.
L'allocation personnalisée à l'autonomie (APA), versée à toute personne de plus de 60 ans, vise à prendre en charge les dépenses liées à la perte d'autonomie (rémunération d'une aide à domicile, transport ou livraison de repas, mesures d'adaptation du logement, etc.).

---

45 Voir par exemple Brigitte Santos-Eggimann, Laurence Seematter-Bagnoud, Constanze Lenoble-Hoskovec et Christophe Büla, « Promotion de l'activité physique chez les aînés : enjeux et stratégies spécifiques », *Revue médicale suisse*, 2012 (http://www.revmed.ch/rms/2012/RMS-348/Promotion-de-l-activite-physique-chez-les-aines-enjeux-et-strategies-specifiques).

46 Au-delà des gains en bien-être, c'est la santé même des bénéficiaires qui est améliorée (voir : http://press.thelancet.com/FINGER.pdf).

47 Ashoka, « Étude d'impact de l'entrepreneuriat social », mars 2012 (http://france.ashoka.org/sites/france.ashoka.org/files/Etude-Ashoka-impact-entrepreneuriat%20social-McKinsey-2011.pdf).

Contrairement à l'ASH, le montant de l'APA varie en fonction des revenus du bénéficiaire, et du degré de perte d'autonomie :

Montant mensuel maximal d'APA variable en fonction du groupe iso-ressources (GIR) de rattachement

Catégorie AGGIR	1	2	3	4
Montant maximal d'APA versée	1 312,67 €	1 125,14 €	843,86 €	562,57 €

Ces aides sont distribuées par les conseils départementaux qui seront les « bénéficiaires » (au sens comptable et financier) publics du dispositif. Ils réaliseront, si le dispositif fonctionne, une économie budgétaire. L'impact social du SIB est d'autant plus fort que ces allocations sont attribuées à des populations à faibles revenus.

Acteurs impliqués [48] :

Voici des exemples d'acteurs qui pourraient être mobilisés dans le cadre de ce SIB.

> Opérateur du service : association Siel Bleu.

> Siel Bleu (Sport Initiative et Loisirs) est une association fondée en 1997, sur la conviction que la pratique de l'exercice physique pour des personnes potentiellement fragiles (âgées, handicapées, etc.) permet d'améliorer sensiblement leur quotidien et leur mobilité. Cette association compte plus de 400 collaborateurs.

> Entité publique : le conseil départemental d'un département disposant d'une importante population âgée, dépendante, à faible revenus. Nous l'appellerons « Conseil Départemental », ou « Département ». Département comptant environ 6 500 personnes bénéficiaires de l'ASH, le Nord est un exemple de territoire pertinent pour ce SIB (la proportion et le nombre de personnes âgées avec de très faibles ressources et en situation de dépendance est élevée).

> Intermédiaire : Sb Factory. Sb Factory est une société de conseil en entrepreneuriat à impact social. Pionnière dans l'analyse et la promotion des SIB en France, elle a vocation à devenir le premier intermédiaire français de *Social Impact Bonds*, sur le modèle de Social Finance au Royaume-Uni.

> Financeur : Crédit coopératif. Groupe mutualiste et bancaire, le Crédit coopératif est spécialisé dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. Il travaille actuellement

48 Nous rappelons que ce SIB a vocation à illustrer les potentialités de l'outil. L'exemple a été construit hors de toute collaboration avec les acteurs cités. Nous les remercions d'avoir accepté que leur nom apparaisse pour les besoins de la démonstration.

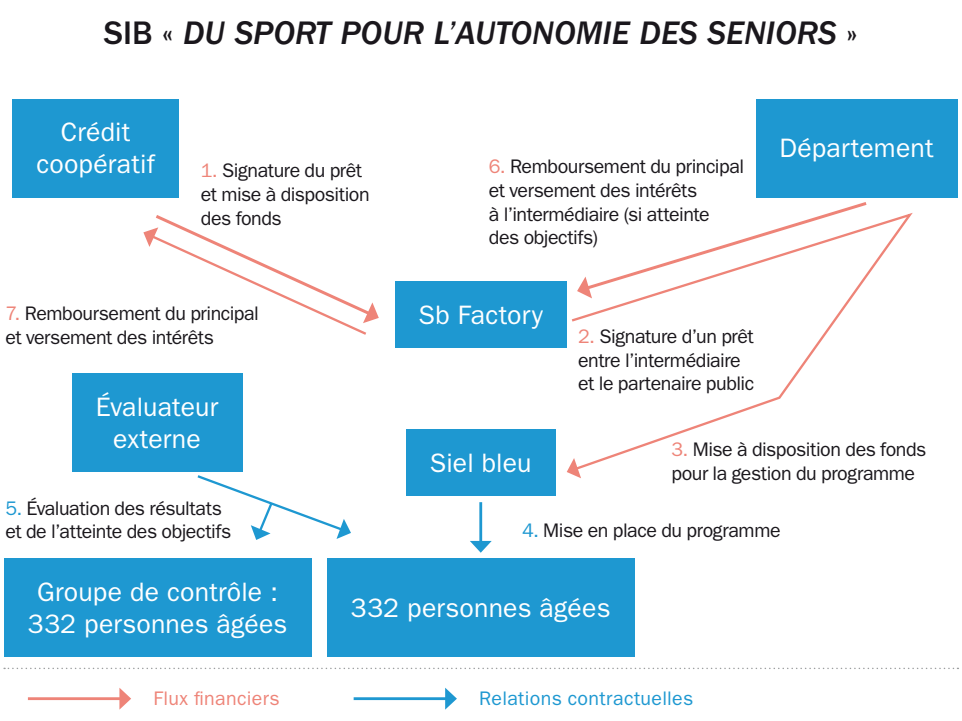
sur la problématique du financement de SIB, dont l'approche est de trouver un réel équilibre entre risques et gains, en limitant notamment ces derniers.

> Bénéficiaires : 332 seniors du département, sélectionnés sur critères d'âge et d'autonomie comme explicité plus haut.

> Groupe de contrôle : 332 personnes âgées, présentant les mêmes caractéristiques moyennes que le groupe test en termes de répartition hommes/femmes, de catégories socioprofessionnelles représentées, d'âges et de niveau de dépendance (classes GIR).

> Évaluateur : il pourrait s'agir d'une entreprise de conseil avec un focus d'évaluation, une agence de notation financière ou extra-financière, ou encore d'un laboratoire universitaire d'économie, en capacité d'analyser l'efficacité des essais randomisés. Nous l'appellerons « Évaluateur ».

Organisation du SIB « *Du sport pour l'autonomie des seniors* »



Détails du dispositif

Lancement du dispositif
Durée : cinq années de cours financés dans le cadre du dispositif.
Montant : environ 1 million d'euros.

Siel Bleu serait choisi par le Département à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. À l'issue de la phase d'attribution, deux prêts seraient conclus :

> le premier verrait le Crédit coopératif prêter à Sb Factory la somme nécessaire au financement du projet ;

> le second, entre Sb Factory (prêteur) et le Département (emprunteur), prévoirait le versement du montant du SIB à Siel Bleu pour mener à bien le projet.

Le remboursement des deux prêts et le versement d'intérêts à l'issue du projet seraient subordonnés à une évaluation positive par l'Évaluateur :

> si les objectifs devaient être atteints, Sb Factory verserait un bonus à Siel Bleu, et rembourserait le principal et paierait les intérêts dus au Crédit coopératif. Le Département ne serait pas remboursé de son financement initial (abandon de créance), voire paierait le bonus de performance à Sb Factory en plus ;

> si les objectifs ne devaient pas être atteints, Sb Factory rembourserait l'intégralité du montant prêté par le Département à ce dernier, ne verserait pas de bonus à Siel Bleu, et ne rembourserait pas le Crédit coopératif.

Siel Bleu organiserait des cours d'exercice physique à un rythme assez soutenu (deux par semaine) pour 332 personnes âgées du département, catégorisées en classes 5 et 6 du GIR.

La sociologie du groupement serait la suivante :

> hommes : 97 ;

> femmes : 235 [49] ;

> origine socioprofessionnelle : la population visée, afin de maximiser à la fois l'utilité sociale et la performance économique du dispositif (au sens où plus les revenus sont faibles, plus les aides évitées sont d'un montant important), disposera de revenus inférieurs à 739,06 euros par mois. Ce montant correspond au ticket modé-

49 On trouvera dans les documents de la Drees la répartition hommes/femmes exacte des bénéficiaires de l'ASH et de l'APA. De manière générale, la proportion de femmes bénéficiaires de l'APA est plus importante. Dans notre répartition, nous avons tenu compte de ces différences (plus d'information disponible sur : http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er909.pdf).

rateur de l'ASH en 2014, c'est-à-dire le revenu minimal en dessous duquel la puissance publique prend en charge l'intégralité des soins du bénéficiaire [50].

L'âge de cette « cohorte » sera de cinq ans moins élevé que la répartition moyenne de la dépendance.
Celle-ci est la suivante pour les bénéficiaires de l'ASH :

Âge moyen des bénéficiaires de l'ASH en 2011

	Hommes	Femmes	Ensemble
ASH	77 ans et 5 mois	84 ans et 5 mois	82 ans et 1 mois

Source : Statistiques de la Drees

Et de l'APA (en établissement et à domicile) :

Âge moyen des bénéficiaires de l'APA

	Hommes	Femmes	Ensemble
APA	83 ans et 2 mois	84 ans et 8 mois	84 ans et 2 mois

Source : Statistiques de la Drees

Prestations réalisées par l'opérateur

Siel Bleu indique facturer 50 euros pour treize cours. À raison de deux cours par semaine pour un senior, le coût équivaut à environ 400 euros par an et par personne, pour un bien-être personnel sensiblement accru. Ces cours d'exercice physique incluent des séances dont le contenu peut varier : entretien musculaire de base, travail sur l'équilibre, exercices de motricité, etc. Ces séances peuvent être réalisées, suivant les circonstances, dans des maisons de retraite ou des institutions spécialisées, dans des salles mises à disposition par des entités publiques ou associatives (mairies, collectivités, locaux associatifs, etc.). Collectifs, ces enseignements sont aussi pour tous des moments conviviaux, qui réduisent l'isolement des personnes âgées.

50 Pour des raisons de simplicité, notre modèle ne tient compte que du revenu minimal pour les bénéficiaires de l'APA. Il est légèrement supérieur pour l'ASH, pour des raisons d'assiette. En effet, les revenus pris en compte sont calculés de manière différente. La mise en place d'un SIB et le ciblage des participants devra naturellement tenir compte de ces différences.

Indicateurs d'efficacité

Le recul de la dépendance chez les personnes âgées est intéressant à plusieurs titres. Tous ne sont pas calculables et modélisables. Le SIB « *Du sport pour l'autonomie des seniors* » concentre donc son analyse d'efficacité sur deux indicateurs précis (dont l'un a un fort impact, identifié, sur les dépenses des familles) :

> la réduction du nombre de fractures. La baisse du nombre de chutes et de fractures, outre ses effets sur la santé des personnes concernées, permet de limiter les coûts divers pour les services de la Sécurité sociale. Un exercice physique régulier permet de diminuer d'environ 20 % le risque de fracture ;

> le recul de l'âge d'entrée dans la dépendance (classes 1 à 4 du GIR). Le fait de devenir dépendant a souvent pour corollaire de devoir intégrer un établissement spécialisé (ASH) et de bénéficier d'aides (APA). Ainsi le critère retenu, simple et efficace, sera celui du nombre de mois de recul de l'âge d'entrée dans la dépendance pour la cohorte.

Mode d'évaluation

Le mode d'évaluation le plus pertinent est celui d'un essai aléatoire contrôlé. Il s'agit d'une technique statistique souvent utilisée en médecine. Elle repose sur l'évaluation et l'analyse de deux groupes identiques en tous points, sauf sur les caractéristiques testées (ici, le service délivré par Siel Bleu). Dans le cas du SIB, elle impliquerait de construire deux groupes identiques, constitués de personnes disposant des mêmes caractéristiques socio-démographiques et socio-économiques : même proportion d'hommes et de femmes, même âge moyen (avec si possible une répartition par tranches d'âge identique), même niveau de dépendance (classes 5 et 6 du GIR), etc.

Avec un budget net de 664 000 euros pour l'accompagnement des personnes âgées, nous estimons qu'il est possible de faire pratiquer des exercices physiques réguliers sur cinq ans à 332 personnes, tout en suivant un second groupe de contrôle de 332 personnes qui ne bénéficierait d'aucun entraînement (ce qui est le cas actuellement). Le tiers évaluateur aurait alors pour mission d'étudier les deux groupes et notamment les dates et conditions d'entrée dans la dépendance (classes 1 à 4 du GIR) : mois, dégradation éventuelle de cet état et nombre de fractures.
Passé les cinq années d'activité physique, il conviendrait d'évaluer le nombre de mois d'aides APA et ASH versés pour les deux groupes, ainsi que le nombre de fractures. Et de calculer le gain éventuel effectué pour le groupe accompagné par Siel Bleu.

Une évaluation par rapport à l'historique serait moins adaptée aux spécificités du montage, pour les raisons suivantes :

> les importants progrès de la médecine et des *Medtech* (technologies médicales), la sophistication des offres des entreprises de la *Silver Economy* (économie des personnes âgées) peuvent représenter autant de variables susceptibles d'influencer les résultats de l'étude. Il serait tout à fait possible qu'en comparant l'efficacité du SIB entre 2016 et 2021 par rapport à la période 2010-2015, le recul de l'âge d'entrée dans la dépendance constaté soit le fruit de ces futures recherches, sans lien avec la performance du SIB ;

> conflits de normes et prestations. Les périmètres de prestations (seuils de ressources minimales, critères de sélection, etc.) peuvent varier dans le temps. Aussi est-il plus simple de gérer ce paramètre quand les deux groupes évoluent dans un même calendrier ;

> le niveau de données nécessaires pour qualifier les deux cohortes est supérieur à ce qui est fourni par les différents organismes sociaux et statistiques. Cette difficulté peut être résolue pour la constitution de deux groupes actuels (questionnaire supplémentaire, voire contrôle médical ad hoc, etc.). Elle ne peut l'être en ce qui concerne des événements passés.

Montage financier (cf. annexe 3, disponible sur le site de l'Institut de l'entreprise [51]) :

Charges fixes du SIB

La construction du SIB « *Du sport pour l'autonomie des seniors* » coûterait à l'ensemble des acteurs une charge fixe initiale, puis des charges fixes récurrentes. De manière estimative, cette charge représenterait un total de 345 000 euros : 35 000 euros de charges initiales (essentiellement des frais juridiques pour sécuriser le montage), et 310 000 euros de charges récurrentes (salaires, frais de conseil et de suivi, frais d'évaluation).

Les charges fixes du SIB ne sont que très marginalement affectées par l'augmentation du nombre de bénéficiaires des séances de sport. Dans le cadre d'un éventuel SIB avec un nombre de personnes incluses dans le programme sensiblement supérieur, les coûts fixes resteraient du même ordre. Cela viendrait d'autant plus réduire le poids de ceux-ci dans le montage total (poids avec le scénario actuel : environ 35 %).

51 http://bit.ly/1l1wLWx

Charges variables du SIB

Les charges variables du SIB sont les dépenses directement engagées dans la délivrance du service social, à savoir environ 500 000 euros (coût annuel de 400 euros pour 2 séances de sport par semaine, à multiplier par 5 années et 332 bénéficiaires). Il s'agit de financer des séances d'activité physique à des personnes âgées considérées comme étant relativement proches d'une situation de dépendance, et à faibles revenus.

Modèle financier

Le SIB « *Du sport pour l'autonomie des seniors* », en raison de sa capacité à détailler de manière fine et progressive les gains réalisés par les pouvoirs publics et les familles sur le recul de l'âge moyen de la dépendance, est le support adapté pour réaliser un modèle d'incitation et de perte pour l'organisme financeur (Crédit coopératif). Aussi, contrairement à la plupart des SIB anglo-saxons, il ne sera pas complètement binaire (réussite ou échec), mais graduera la rentabilité en fonction du niveau d'économies réalisées. En cas de non atteinte de l'objectif, le financeur privé ne sera pas du tout payé [52].

L'objectif de ce SIB est ambitieux : il consiste à réaliser au minimum 1,2 million d'euros d'économies pour le secteur public. Cela représente donc un gain net d'environ 200 000 euros, au minimum. Au regard des différentes projections de proportion de personnes bénéficiant de l'ASH et de l'APA à la clôture du SIB, et en l'état des données accessibles, différents scénarios peuvent être imaginés. Dans la plupart des cas, il convient de reculer d'au moins neuf à douze mois l'âge d'entrée dans la dépendance pour réaliser suffisamment d'économies.

À partir de l'atteinte de ce seuil, 50 % des économies générées seront redistribuées aux financeurs du SIB (qui eux-mêmes peuvent avoir construit un modèle d'incitation et de paiement complémentaire au variable), dans une limite de 150 000 euros (soit 300 000 euros d'économies pour le secteur public). Ce montant représente 10 à 15 % de retour sur investissement (ROI) pour le financeur privé.

En cas de net dépassement de l'objectif, c'est-à-dire au-delà de 300 000 euros d'économies générées, 20 % des gains publics supplémentaires générés seront reversés au financeur.

52 Ce choix de modèle incombe aux auteurs. Le Crédit coopératif sur les SIB privilégierait un modèle aux niveaux de risque et de rentabilité limités et réduits.

Modèle financier	
Objectif	Réaliser un niveau de 1,2 million d'euros d'économies sur les dépenses du secteur public. Les acteurs du SIB sont ensuite libres de concentrer leurs efforts sur le report de l'âge d'entrée dans la dépendance de personnes particulièrement fragiles (forte proportion de personnes devenues dépendantes au bout du SIB, donc forts taux de bénéficiaires de l'ASH et de l'APA) et/ou de concentrer leurs efforts sur le fait de repousser au maximum la dépendance pour des populations moins fragiles. La rentabilité n'est calculée que sur les économies générées pour le secteur public.
Si atteinte de l'objectif :	
Gain monétaire	50 % des gains publics (limité à 150 000 euros de gains, soit 300 000 euros d'économies).
ROI	De 10 % à 15 %.
Si dépassement de l'objectif :	
Gain monétaire	Règle précédente pour les premiers 300 000 euros économisés, puis 20 % des gains d'ASH + APA + fractures suivants.
ROI	Variable : de 1 à 10 % supplémentaires, principalement.

Rentabilité du dispositif pour le financeur

L'acteur financier, en l'occurrence le Crédit coopératif, porterait l'intégralité du risque et des contraintes de performance. Aussi il n'est pas injustifié de prévoir une rentabilité forte en cas d'atteinte des objectifs.

Dans ce dernier cas, selon les scénarios développés (cf. annexe 3), le ROI s'établit entre 10 % (objectifs tout juste atteints) à 22.5 % (objectifs largement dépassés).

Rentabilité totale : scénarios		
Si objectifs non atteints	ROI	Monétaire
	- 100%	- 1 009 080 €
Si objectifs juste atteints (± 5 %)		
Bénéficiaires ASH : 5 % / APA : 40 % - 10 mois décalés	11,44 %	115 485 €
Bénéficiaires ASH : 5 % / APA : 30 % - 13 mois décalés	12,77 %	128 852 €
Bénéficiaires ASH : 10 % / APA : 30 % - 11 mois décalés	10,91 %	110 108 €

Bénéficiaires ASH : 15 % / APA : 30 % - 10 mois décalés	12,46 %	125 777 €
Bénéficiaires ASH : 15 % / APA : 40 % - 8 mois décalés	10,50 %	105 954 €
Bénéficiaires ASH : 20 % / APA : 30 % - 9 mois décalés	12,60 %	127 137 €
Si objectifs sensiblement dépassés		
Bénéficiaires ASH : 5 % / APA : 40 % - 11 mois décalés	16,28 %	164 253 €
Bénéficiaires ASH : 10 % / APA : 30 % - 12 mois décalés	15,85 %	159 949 €
Bénéficiaires ASH : 15% / APA : 30 % - 11 mois décalés	16,73 %	168 782 €
Si objectifs largement dépassés		
Bénéficiaires ASH : 5 % / APA : 40 % - 10 mois décalés	21,25 %	214 448 €
Bénéficiaires ASH : 15 % / APA : 30 % - 12 mois décalés	19,25 %	194 291 €
Bénéficiaires ASH : 15 % / APA : 40 % - 11 mois décalés	22,52 %	227 214 €

Efficacité espérée :

Siel Bleu et plus largement d'autres organisations du secteur estiment qu'une activité physique régulière et adaptée permet à des personnes âgées de repousser jusqu'à cinq ans l'âge d'entrée dans la dépendance, et d'abaisser sensiblement le nombre de chutes et fractures (environ 20 %). Ces chiffres sont toutefois à relativiser, en ce qu'ils sont parfois avancés pour des populations dont l'exercice physique est effectif depuis longtemps, voire tout au long de la vie. Pour un SIB de cinq ans, qui viendrait aider des personnes n'ayant pas fait de sport depuis longtemps, l'impact sera sensiblement moins fort. Aussi, il semble hypothétique d'estimer une efficacité du SIB avec cinq ans de décalage. Nous avons ainsi choisi de tabler sur un décalage de 6 à 14 mois dans le versement des allocations pour évaluer les économies réalisées.

Il s'agit ici de calculer en détail les économies générées par le SIB. Cela dépend de la composition, à terme, du nombre de personnes devenues dépendantes et bénéficiant des deux types d'aides, APA et ASH. Les différentes hypothèses sont détaillées en annexe 3, en incluant les gains privés également attendus (économies réalisées par les familles, notamment les coûts de prise en charge en établissement).

Au total (économies publiques et privées) nos calculs permettent de conclure qu'à compter d'un recul de 8 mois du versement des allocations pour au moins 10 % des bénéficiaires, des économies commencent à se dégager. Celles-ci peuvent dépasser le million d'euros à certaines conditions (par exemple recul de 13 mois du versement des allocations pour 15 % des bénéficiaires ou recul de 7 mois du versement des allocations pour 30 % des bénéficiaires, etc.). Cependant, dans la mesure où les gains privés n'entrainent pas directement des économies sur les comptes sociaux de l'État, les économies réalisées par les ménages ne seraient pas prises en compte dans l'évaluation finale.

Comme explicité plus haut, l'efficacité finale sera mesurée au regard d'un groupe de contrôle dont la sociologie sera identique à celle du groupe témoin.

Enseignements tirés de l'élaboration du SIB pour les montages futurs :

Concevoir un SIB n'est pas chose aisée, a fortiori dans un cadre français qui n'est pas encore pleinement adapté à cet outil de financement de l'innovation sociale.
Voici les principaux enseignements que nous retirons de la modélisation de ce SIB. Ils permettent aux lecteurs de comprendre certaines des difficultés que rencontreraient les concepteurs d'un SIB en France :

> les données statistiques ne sont pas toujours facilement accessibles, les administrations ne communiquant pas toujours le détail des statistiques qu'elles utilisent pour leurs études, travaux, estimations. La construction de SIB se heurte donc à des difficultés d'accès à des données fiables et transparentes ;

> il est nécessaire d'identifier et d'être en mesure d'évaluer et capter le maximum d'externalités des dispositifs engagés. Mettre en place une politique à fort impact social peut coûter cher (ici 1 million d'euros pour 332 personnes sur cinq ans). Aussi, pour que le mécanisme soit rentable, il convient d'identifier précisément les problèmes sociaux, et de faire en sorte que l'essentiel des externalités puisse être mesuré et inclus dans le modèle de rentabilité. Dans notre cas, certaines externalités en termes de santé (l'effet de l'activité physique sur l'obésité ou sur la maladie d'Alzheimer, par exemple) n'ont pas été modélisées, faute de données suffisantes ;

> sur une politique sociale complexe – comme ici la lutte contre la dépendance chez les personnes âgées –, réunir des facteurs socio-économiques pertinents pour appréhender de manière circonstanciée l'intégralité du problème social peut conduire à des difficultés supplémentaires. Ce travail est d'autant plus nécessaire que le ciblage de l'échantillon bénéficiant du SIB doit pouvoir être très précis.

LUTTER CONTRE L'ILLETTRISME : SIB : « *FORMATION CONTRE LA PRÉCARITÉ DES ILLETTRÉS* »

Contexte démographique et social :

Le contexte social joue significativement sur les résultats à l'école, notamment sur la lecture, et c'est en France que les inégalités sont les plus fortes [53], et ce en dépit des mesures mises en place par l'Éducation nationale dès les premières années d'apprentissage. Cependant, en 2011, on dénombre plus de 2,5 millions d'individus illettrés, soit 7 % des personnes âgées de 18 à 65 ans. L'illettrisme [54] chez l'adulte est un facteur fort d'exclusion sociale : chômage et difficultés financières sont souvent au rendez-vous.

Objectifs du SIB :

Le SIB « *Formation contre la précarité des illettrés* » consiste en l'octroi de cours de base pour améliorer l'accès à l'emploi de personnes adultes illettrées éloignées de la vie professionnelle et bénéficiaires du RSA. Ces enseignements porteraient sur la maîtrise de la lecture et de l'écriture et seraient prodigués par un spécialiste (association ou entreprise sociale).

Comme l'accès à certains emplois ne tient qu'à la maîtrise des notions de base, un SIB bien conçu pourrait favoriser le retour à l'emploi des allocataires du RSA. Au-delà des considérables gains de bien-être pour ces personnes, ce dispositif de correction de l'illettrisme permettrait de réduire le versement d'allocations RSA et de réduire les coûts de gestion (notamment pour Pôle emploi) de ce public.

Sociologie des personnes illettrées [55] :

> 50 % de la population française illettrée est âgée de plus de 45 ans (cumulant les difficultés pour le retour à l'emploi) ;

53 OCDE, étude Pisa (http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/).

54 L'illettrisme doit être distingué de l'analphabétisme : la personne illettrée a reçu des enseignements de lecture, mais insuffisamment pour être autonome. La personne analphabète n'a jamais été scolarisée.

55 Voir les travaux de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme.

> 71 % des personnes concernées parlaient uniquement le français à la maison à l'âge de 5 ans (la proportion de personnes immigrées non francophones de naissance se situe à moins d'un tiers des illettrés en France) ;

> 20 % des allocataires du RSA sont en situation d'illettrisme ;

> Plus de la moitié de cette population illettrée est en activité professionnelle. La lutte contre l'illettrisme touche donc de très près le monde du travail, de l'entreprise.

Au début des années 2000, l'État a mis en place des mécanismes pour lutter contre l'illettrisme des adultes. Depuis début 2015, ce programme « Compétences clés » est à la charge des régions. En 2011, il représentait une enveloppe de 39,2 millions d'euros et concernait 50 100 personnes, soit une dépense de 800 euros par individu, voire de 1 220 euros en incluant l'aide apportée par le Fonds social européen [56].

Prestations sociales concernées :

L'illettrisme ne donne pas lieu au versement d'aides sociales spécifiques. Le SIB vise, dans une perspective de retour vers l'emploi, les dépenses liées au RSA.
Le RSA assure aux personnes sans ressources ou disposant de faibles ressources un niveau minimal de revenu, variable selon la composition du foyer. Le financement du RSA est assuré conjointement par le conseil départemental pour sa partie socle et par l'État pour sa partie activité. En 2012, le versement annuel moyen de RSA socle s'élevait à 2 785 euros par personne [57].

Au-delà de la seule baisse des versements de RSA, le retour à l'emploi des bénéficiaires illettrés est susceptible de générer des économies importantes au niveau de Pôle emploi dont les dépenses de suivi s'élevaient à 562 millions d'euros en 2011, soit 400 euros par bénéficiaire.

Acteurs impliqués :

Voici des exemples d'acteurs qui pourraient être mobilisés dans le cadre de ce SIB.

> Opérateur du service : il pourrait s'agir d'une entreprise sociale, d'une association ou encore d'un organisme de formation qui viendrait construire une offre adaptée au public en question. Nous l'appellerons ici l'Opérateur.

> Entité publique : il s'agirait d'un conseil départemental, en raison du niveau de collectivités qui est aujourd'hui concerné par les dépenses sociales liées au RSA. Nous

56 « Les bénéficiaires de la formation "Compétences clés" », Dares Analyses, no 44, juillet 2013 (http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2013-044.pdf).

57 Il s'agit du montant moyen par personne calculé par l'Insee. Certains bénéficiaires ne perçoivent pas le RSA tout au long de l'année.

l'appellerons ici le Département. À titre d'exemple, l'illettrisme dans la région Nord est supérieur à la moyenne du pays : environ 12 %, contre à 7 % en moyenne. Un des départements les plus touchés constituerait le territoire d'application du SIB.

> Intermédiaire : sur ce SIB, pas d'intermédiaire prévu.

> Financeur : il s'agirait d'un établissement financier, bancaire ou fonds d'investissement, ou d'*impact investing* (par exemple, Citizen Capital). Nous l'appellerons ici le Financeur.

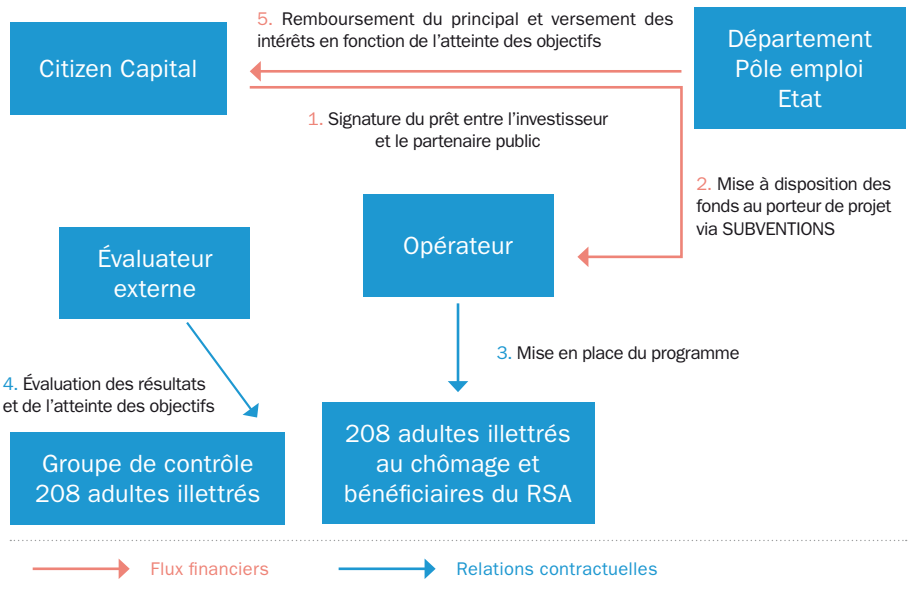
> Bénéficiaires : 208 adultes illettrés [58] du Département, au chômage et bénéficiaires du RSA.

> Évaluateur : à l'instar du SIB précédent, il pourrait s'agir d'une entreprise d'audit-conseil, ou de toute autre organisation dont les compétences sur l'évaluation sont cohérentes avec le besoin.

> Groupe de contrôle : 208 autres adultes illettrés du même département, bénéficiaires du RSA, dans les mêmes proportions (moyenne).

Détails du dispositif :

SIB « *FORMATION CONTRE LA PRÉCARITÉ DES ILLETTRÉS* »



58 Ce chiffre est calculé en fonction d'un budget de 500 000 euros sur trois ans. Ce montant permet de financer 208 personnes.

Lancement du dispositif

Durée : trois années de cours financés dans le cadre du dispositif, et trois années supplémentaires d'observation.
Montant : environ 750 000 euros.

Le Département, Pôle emploi et l'État, en qualité de bénéficiaires publics du SIB, emprunteraient au financeur privé les fonds nécessaires à la mise en œuvre du projet par l'Opérateur. Ils procéderaient ensuite au versement d'une subvention à celui-ci. Pour des questions de coût et d'exigences comptables, le prêt serait versé par tranches et les subventions échelonnées et soumises à la réalisation des prestations. Le remboursement des prêts et le versement d'intérêts à l'issue du projet seraient subordonnés à une évaluation positive de l'Évaluateur.

Indicateurs d'efficacité

Le recul de l'illettrisme présente de nombreux avantages. Tous ne sont pas chiffrables et modélisables. Le SIB concentre son analyse sur deux indicateurs mesurables :

> le non-versement du revenu de solidarité active (RSA). Avec une dépense annuelle moyenne par bénéficiaire de 2 785 euros en 2012, et avec un RSA mensuel d'environ 500 euros pour les personnes seules [59], l'impact économique n'est pas négligeable sur la collectivité, même si le nombre de bénéficiaires du programme paraît faible ;

> la baisse des coûts de gestion pour Pôle emploi des bénéficiaires du RSA. Le Comité national d'évaluation du RSA [60] estimait en 2011 que Pôle emploi dépensait 562 millions d'euros par an pour les bénéficiaires du RSA socle, soit 1 454 000 personnes. Cela engendre donc un coût par personne de 2 785 euros par an.

Ainsi le critère simple retenu est le nombre de mois d'allocation versés.

Mode d'évaluation

Ce SIB s'inscrirait dans une logique d'essai aléatoire avec groupe de contrôle. Un groupe test de 208 personnes bénéficierait des prestations de formation. Au bout de six ans

59 La durée du RSA est variable ; il est parfois perçu sur seulement quelques mois. Ceci explique une moyenne annuelle inférieure à un RSA touché sur douze mois par une personne seule (soit environ 6 000 euros).

60 Comité national d'évaluation du RSA, « Rapport final », décembre 2011, pp. 21 et 125 (document disponible sur : http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf-2.pdf).

(trois années de formation suivies de trois années d'observation), les résultats seraient comparés à ceux d'un autre groupe de 208 personnes du Département (groupe de contrôle) ayant le même profil socio-économique que celui du groupe test. La seule différence est que le groupe de contrôle ne pourrait bénéficier du programme de formation. La comparaison entre les deux groupes permettra d'évaluer l'efficacité du dispositif.

Prestations sociales proposées par l'Opérateur

Les prestations sociales consistent en la délivrance de cours. L'objectif est que les bénéficiaires maîtrisent la langue française (lecture et écriture). Ces cours s'inspireraient en partie des enseignements du programme « Compétences clés [61] ». Celui-ci coûte 800 euros par an et par bénéficiaire et vise la maîtrise de cinq savoirs basiques : la compréhension et l'expression écrites ; les compétences de base en mathématiques, sciences et technologies ; la communication en anglais ; la bureautique et internet ; ainsi que l'aptitude à développer ses connaissances.
À ce socle de base, entièrement concentré sur la maîtrise de la langue (lecture, écriture, expression), serait ajoutée une ouverture à la professionnalisation (environ 20 % des cours) : rédaction de CV, préparation d'entretiens, acculturation au monde professionnel, etc. Au-delà du contenu, la manière de délivrer ces enseignements serait au cœur de la proposition de valeur de l'Opérateur, choisi pour son expertise et l'originalité de ses méthodes pédagogiques.

Le dispositif aurait une durée de trois ans pour les bénéficiaires, à hauteur de six ou sept cours d'une heure par mois (en fonction du niveau initial). Comme évoqué plus tôt, il serait complété par une durée de trois années complémentaires d'observation des résultats.

Montage financier (cf. annexe 4, disponible sur le site de l'Institut de l'entreprise [62]) :

Charges fixes du SIB

La construction du SIB « *Formation contre la précarité des illettrés* » coûterait à l'ensemble des acteurs une charge fixe et initiale, puis des charges fixes récurrentes, afin de garantir un bon suivi de celui-ci. Nous avons estimé cette charge à 240 000 euros, soit 26 000

61 Pour consulter en détails ce programme, voir les documents budgétaires du ministère du Travail (http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2013-044.pdf).

62 http://bit.ly/1O7KP29

euros de charges initiales et 214 000 euros de charges récurrentes (salaires, frais de conseil, de suivi et d'évaluation, etc.).

Les charges fixes du SIB n'étant que très marginalement affectées par l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la formation, il est tout à fait possible d'augmenter sensiblement le nombre de personnes incluses dans le programme. Cela viendrait d'autant plus réduire le poids des charges fixes dans le montage total (poids avec le scénario actuel : 30 %).

Charges variables du SIB

Les charges variables du SIB représentent les dépenses directement engagées lorsque le service social est délivré (66h de formation chaque année pendant 3 ans pour 208 bénéficiaires). Il s'agit donc ici de former des personnes illettrées et éloignées de l'emploi, allocataires du RSA. Nous avons évalué ces charges variables à 500 000 euros.

Modèle financier

Le SIB « *Formation contre la précarité des illettrés* », qui permet de calculer précisément le nombre de mois chômés pour le groupe bénéficiaire du dispositif, est un cas d'école intéressant. Il constitue toutefois un défi pour les acteurs associatifs et privés qui le construisent. Pour être rentable (cf. annexe 4), il convient de réduire d'au moins 2 803 le nombre de mois chômés. Cela représente 19 % du nombre de mois pendant la période test, ce qui est relativement important.

Au regard de la difficulté relative à atteindre ces objectifs, et de l'importance de l'enjeu social auquel il répond, le SIB ne sera pas dans un modèle binaire, mais prévoira un remboursement partiel des frais, même dans le cas où les objectifs ne seraient que partiellement atteints :

> l'objectif est de réduire d'au minimum 2 803 le nombre de mois de dépenses sociales liées à l'illettrisme, sur les dépenses de Pôle emploi et du RSA ;

> si l'équilibre économique (2 803) n'est pas atteint, 90 % du gain réalisé sera reversé par les organismes publics aux partenaires du SIB [63] ;

> si l'objectif est atteint ou dépassé : 100 % du capital investi sera remboursé. Les intérêts versés dépendront quant à eux des gains réalisés par les organismes publics. 70 % de ces gains seront reversés au financeur privé du SIB, dans la limite maximale de 300 000 euros.

Rentabilité du dispositif pour le financeur

Comme indiqué ci-dessus, le dispositif n'est équilibré qu'à partir du moment où 2 803 mois sont non-versés (le ROI est alors nul, l'investisseur est remboursé de son versement de départ mais ne fait pas de bénéfices). En revanche, si le dispositif dépasse ses objectifs, le ROI annuel peut atteindre jusqu'à 14 % (la rentabilité étant plafonnée à 300 000 euros dans le contrat, soit 40% de l'investissement initial).

Proportion du nombre de mois économisés (non-versement)	5 %	7 %	9 %	11 %	13 %	15 %	17 %	19 %	21 %
Nombre comparatif de mois économisés (non-versement)	750	1 050	1 350	1 650	1 950	2 250	2 550	2 850	3 150
Gains RSA	174 063 €	243 688 €	313 313 €	382 938 €	452 563 €	522 188 €	591 813 €	661 438 €	731 063 €
Gains Pôle emploi	24 151 €	33 811 €	43 472 €	53 132 €	62 792 €	72 453 €	82 113 €	91 773 €	101 434 €
Gains totaux brut	198 213 €	277 499 €	356 784 €	436 069 €	515 355 €	594 640 €	673 925 €	753 211 €	832 496 €
Gains nets SIB	- 542 487 €	- 463 201 €	- 383 916 €	- 304 631 €	- 225 345 €	- 146 060 €	- 66 775 €	12 511 €	91 796 €
Versement monétaire financeurs	178 392 €	249 749 €	321 106 €	392 462 €	463 819 €	535 176 €	606 533 €	749 458 €	804 957 €
Rentabilité monétaire	- 562 308 €	- 490 951 €	- 419 594 €	- 348 238 €	- 276 881 €	- 205 524 €	- 134 167 €	8 758 €	64 257 €
ROI	- 76 %	- 66 %	- 57 %	- 47 %	- 37 %	- 28 %	- 18 %	1 %	9 %
ROI annuel	- 25 %	- 22 %	- 19 %	- 16 %	- 12 %	- 9 %	- 6 %	0 %	3 %

63 L'objectif est la rentabilité du SIB, c'est-à-dire bénéfices > coûts. Mais si le nombre de mois versés en moins entre les deux cohortes n'est que de 5 % (et non 19 %, qui est le taux d'équilibre économique et l'objectif du SIB), cela génère quand même environ 198 000 euros de gains pour les pouvoirs publics. Le coût du SIB restant assumé par la banque. Donc dans ce genre de configuration, 90 % de ces 198 000 euros seraient redistribués à la banque pour éviter que celle-ci ne perde la totalité des 740 000 euros engagés. La perte ne serait ici que de 570 000 euros. Les pouvoirs publics y gagneraient toujours car ils conserveraient 10 % des gains liés au meilleur taux d'emploi de la cohorte.

Enseignements de ce SIB pour les montages futurs :

Cet exercice de construction du SIB « *Formation contre la précarité des illettrés* » met en lumière les enseignements suivants :

> il est possible de construire des SIB sur des problèmes sociaux majeurs de manière relativement simple lorsque les données statistiques permettent de circonscrire relativement aisément une population bénéficiaire cible ;

> les économies engendrées par ce dispositif concernent ici trois entités publiques différentes : le Département, Pôle emploi et l'État. Nous sommes donc ici dans un montage qui pourrait fédérer le financement de plusieurs entités ;

> dans le contexte français, la conception d'un SIB sans intermédiaire est possible.

Conclusion

Les SIB sont au cœur de la redéfinition du périmètre d'intervention de l'État-providence historique. Peut-être en sont-ils un symbole.
Ce mode de financement des politiques sociales novateur et moderne se déploie dans le monde. La France, dont le rapport poids des dépenses sociales / efficacité laisse songeur et tend à se dégrader, ne saurait se désintéresser d'un outil qui permet, de surcroît, d'impliquer de nombreux acteurs (entreprises, financeurs privés, associations, etc.).
Ce dispositif n'est pas miraculeux. Toutefois, parce qu'il permet de prévenir et d'aligner les intérêts, il constitue une innovation sociale majeure.

Les SIB semblent être aujourd'hui le point de convergence de nombre de dynamiques :

> le Parlement européen invite sans réserve les acteurs – notamment les États – à s'impliquer sur ce sujet et à amplifier la dynamique ;

> les expérimentations développées dans le monde tendent, à ce jour, à prouver la pertinence et l'efficacité de l'outil ;

> les travaux sur le *New Public Management* mettent en lumière l'intérêt d'associer des acteurs publics et privés;

> depuis plusieurs années – et avec le développement soutenu de la RSE – les entreprises et les acteurs financiers s'investissent de façon croissante dans l'amélioration des conditions sociales ;

> le contexte budgétaire et social impose de renouveler les modes d'action. L'innovation sociale semble plus que jamais nécessaire pour tenter de résorber les difficultés croissantes auxquelles sont confrontés les Français les plus défavorisés.

L'expérimentation peut être lancée dès maintenant : le cadre réglementaire est suffisant (il sera toujours temps de le faire évoluer si le SIB devenait un outil de référence).

À ce titre, il nous semble important que l'ensemble des acteurs – publics et privés, investisseurs et associations – s'emparent du sujet et prennent toute leur place dans la mise en œuvre et la diffusion de cette innovation au service des plus démunis.

Annexe 1 : *le New Public Management*

Dès 1936, le sociologue américain Robert Merton a mis en évidence les conséquences non intentionnelles de certaines politiques sociales. Selon lui, il existerait trois facteurs majeurs impliquant ces conséquences non anticipées des programmes sociaux :

> l'ignorance, c'est-à-dire un accès limité à la connaissance nécessaire et la négligence sur certains aspects conduisant à l'échec de cette politique [1] ;

> l'erreur dans l'appréciation de la situation présente ;

> et la poursuite d'intérêts particuliers.

Une politique sociale, même logiquement articulée, entraine rarement les effets escomptés. Par exemple, le Prix Nobel d'économie Edward Prescott et son collègue Finn Kydland ont mis en lumière cet effet des politiques économiques, connu sous le nom d'incohérence temporelle. Selon les auteurs, la politique économique n'est pas cohérente sur longue période. Celle-ci est en effet un système dynamique où les relations continuelles entre les individus modifient le cadre politique et institutionnel, voire les préférences sur lesquels étaient fondées les politiques publiques. Les politiques d'aujourd'hui ne sont pas le miroir des politiques du passé, elles évoluent, selon ces auteurs, en fonction des anticipations de chacun. Ainsi, si un individu rationnel anticipe un relèvement du taux d'imposition, il aura tendance à réduire certaines de ses dépenses par anticipation, ce qui réduit les recettes fiscales pour l'État, qui ne peut mettre en œuvre la politique qu'il souhaitait. Pour remédier à ce problème, Prescott et Kydland ont proposé de bannir les dépenses discrétionnaires, c'est-à-dire les politiques publiques qui semblent les meilleures compte tenu de la situation présente. Sans être aussi radical, l'émergence de ce courant de l'économie publique dans les années 1970 a amené bon nombre d'auteurs à repenser l'action de l'État.

1 Ce sont précisément ces limites de la connaissance humaine qui invitaient l'économiste F.A. Hayek et les Autrichiens à la plus grande circonspection quant à la capacité des acteurs publics de mener des politiques économiques produisant des résultats escomptés.

Dans le contexte français, ces facteurs sont amplifiés par le fait que les politiques sociales sont souvent déployées de façon uniforme pour toutes les catégories de populations, sur tout le territoire, alors que de nombreux chercheurs considèrent que davantage de choix [2], de concurrence [3] et un meilleur ciblage des prestations sociales [4] auraient pour effet d'améliorer leur qualité. Les SIB, parce qu'ils reposent sur des initiatives locales et ciblent des populations très précises et relativement homogènes, permettent de réduire les effets non anticipés des programmes sociaux.

La crise de l'État-Providence et le renouveau de l'action publique

La stagflation et l'échec des politiques keynésiennes de relance, combinés au renouveau d'un libéralisme économique dans les années 1980, notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne, ont conduit certains auteurs à repenser l'action publique. C'est plus particulièrement en réponse à l'insatisfaction grandissante des citoyens face aux faibles performances des gouvernements sur le maintien d'un haut niveau de développement économique et social que le *New Public Management* est apparu. Si le NPM [5] s'est d'abord concentré sur le fonctionnement de l'administration publique, ses problématiques se sont étendues à l'ensemble des politiques publiques [6] sur des thèmes à la fois économiques et sociaux. D'une part, d'un point de vue économique, le NPM s'interroge par exemple sur le niveau des prélèvements obligatoires, de dette et de déficit et leurs conséquences sur l'activité, ou encore sur l'échec des objectifs que le gouvernement s'est lui-même fixé et donc l'efficacité économique des différents projets. D'autre part, l'efficacité des politiques sociales est passée au crible de ses performances pour faire baisser le chômage, assurer la réinsertion sociale ou mener des politiques de redistribution. Faire mieux avec moins, tel est le crédo du NPM, qui doit permettre de fournir de meilleurs résultats pour les citoyens sans toutefois remettre en cause le rôle de l'État dans les secteurs importants comme la santé, l'éducation ou la lutte contre la pauvreté.

Les tenants du NPM considèrent que les administrations publiques ont un devoir de responsabilité quant aux résultats des politiques publiques qu'elles mettent en œuvre. On cherche ici à mesurer leur efficacité, ce qui n'est pas sans poser de problèmes relatifs aux outils nécessaires pour évaluer des résultats sur un marché où les prix n'existent pas. Des indicateurs de performance sont donc mis en place pour mieux appréhender les effets de

2 Le Grand J., 2007.

3 Porter M., Olmsted Teisberg E., 2006.

4 Schuck P., Zeckhauser R., 2006.

5 Pour plus de détails sur le NPM, voir par exemple : Hood C., 1991 ; Christensen T., Laegreid P., 2002 ; Kamarck E., 2014 ; Moore M., 1995 ; Politt C., Bouckaert G., 2004.

6 Keating M., 2001.

ces politiques publiques. Cela n'est pas l'apanage des pays Anglo-saxons, puisque ces critères sont déjà établis avec plus ou moins d'efficacité en France, chaque année, par les différents ministères [7]. Cependant, les deux chercheurs Guy Peters et John Pierre remarquent qu'il est souvent plus difficile de mettre en œuvre des réformes structurelles ou de changer les organisations, car elles dépendent en grande partie de leur culture interne. De même, la décentralisation peut accroître l'influence du personnel administratif [8] dans la conduite des politiques publiques. Plus spécifiquement, Kevin Brookes et Benjamin Le Pendeven ont dans de précédents travaux, démontré l'importance pour un pays d'avoir des lieux indépendants où peuvent se concevoir de nouveaux modes d'action de l'État (notamment les *think tanks*). Les auteurs ont également pointé l'impératif de diversification de la haute administration, afin de concevoir des politiques publiques plus innovantes, s'écartant de la « dépendance au sentier » qui affaiblit la plupart des secteurs de politiques publiques français.

Ces réflexions sur les modes d'organisation et d'incitation, non sans critiques [9], ont amené à réfléchir à des critères objectifs pour mieux évaluer la performance et à développer de nouveaux processus incitatifs pour améliorer les résultats des services publics : c'est le paiement au résultat (*Payment by Results, PbR*), où les revenus des agents publics dépendent pour partie des performances. C'est le cas par exemple pour la sécurité sociale britannique depuis 2005 [10].

En revanche, ces nouvelles pratiques nées dans les années 1980 connaissent également leur lot de déconvenues. Par exemple, le scandale A4e en Grande-Bretagne, où un employé d'une société de placement de jeunes handicapés, a falsifié des résultats pour augmenter ses revenus [11]. Cependant, il s'agit d'épiphénomènes qui ne rendent pas compte des résultats globaux. Plus généralement, le *PbR* permet de mieux prendre en compte l'efficacité d'un service public, donc d'améliorer la qualité de ce service à périmètre constant. Ainsi, l'objectif du *PbR* est de se centrer sur les résultats et non plus seulement sur les moyens, de stimuler l'innovation tout en faisant des économies [12]. De leur côté, les SIB introduisent de nouvelles méthodes de mesure et plus pertinentes, plus fiables et circonscrites à des enjeux très précis. Inspiré du NPM, l'outil permet d'externaliser le risque sur l'acteur privé.

---

7 Ces critères de performance sont mis en place pour chaque mission de l'État. Pour plus de détails, voir : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/.

8 Riccucci N., Saidel J., 1997

9 On peut en citer quelques-unes : Coats D., Passmore E., 2008 ; Dunn W., Miller D., 2007 ; Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J., 2005 ; Oehler-Sincai I., 2008.

10 Pour un bref aperçu, voir par exemple : http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/payment-results-history.

11 Une histoire relatée dans *The Guardian* le 1er février 2013, http://www.theguardian.com/local-government-network/2013/feb/01/payment-results-staff-fictions.

12 Garton Grimwood G., et al., 2013.

Annexe 2 : les SIB dans l'environnement juridique français

Approfondissant les éléments abordés aux paragraphes précédents, les développements ci-dessous visent à situer le SIB dans l'environnement juridique français. Cette recherche s'effectue selon une double perspective :

> contractuelle, pour identifier le montage juridique adéquat ;

> réglementaire, afin de situer cet « ovni » dans le paysage des droits français et européen de la commande publique.

Structuration contractuelle des SIB

Les SIB sont des outils d'investissement élaborés. L'articulation des rôles de chacun des acteurs, les conditions de financement et d'évaluation du programme sont régies par un contrat d'une durée équivalant à celle de l'opération.

Au lancement du programme, les fonds nécessaires sont mis à disposition de l'opérateur. Au cours de l'exécution du SIB, le risque est intégralement porté par l'investisseur. À la date du dénouement du programme, un tiers indépendant évalue sa bonne fin et le montant des économies générées au bénéfice du partenaire public. Cette évaluation détermine la part du montant des économies que le partenaire public versera à l'investisseur. Une entité intermédiaire peut également être chargée de la mise en place ainsi que de la coordination et du suivi du programme. Elle permet de s'assurer que le porteur de projet remplit ses obligations ainsi que de renforcer la bonne information des différents acteurs.

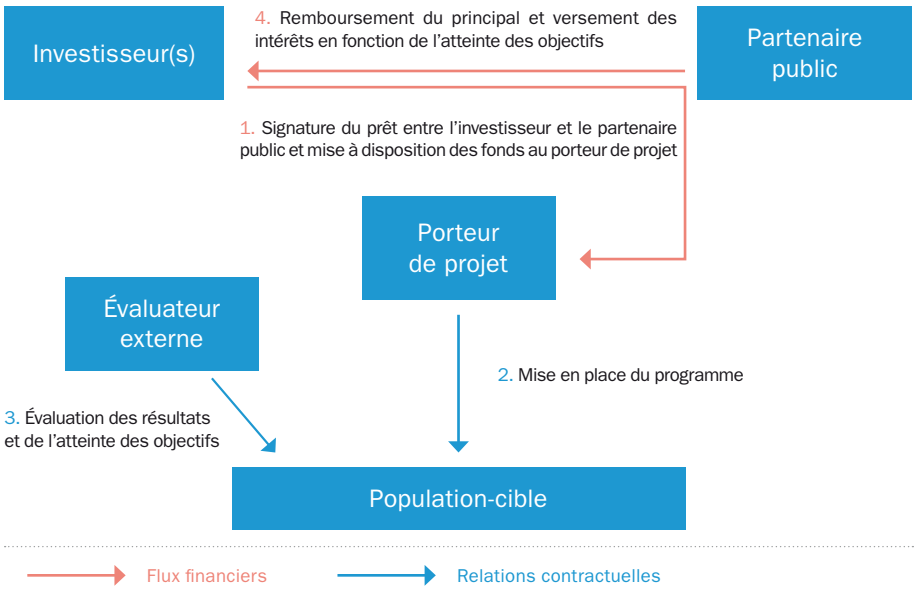
Trois montages contractuels sont envisageables pour répondre à ces objectifs. Ces trois montages ont déjà fait l'objet d'expérimentations. Si le financement par voie d'emprunt (i) est le plus commun, un SIB belge repose sur un financement par cession de créance (ii). Le *Benevolent Society SBB*, SIB lancé en Australie, a eu quant à lui recours à un financement par émission obligataire (iii) – technique juridique la plus proche de l'idée de *Bond* (« obligation »).

(i) SIB par voie d'emprunt

Le financement de SIB par prêt est de loin la structure contractuelle la plus courante parmi les projets déjà lancés à l'étranger. Elle consiste à mettre en place un prêt entre l'investisseur et le partenaire public prévoyant une mise à disposition des fonds au porteur de projet. Dans un contexte français, les versements seraient acquis et effectués au fur et à mesure de l'avancement. Ce versement à l'avancement permettrait de comptabiliser les dotations de manière fractionnée sur chaque exercice. Le résultat fiscal du porteur de projet serait ainsi nul, les produits et les charges se compensant. À l'inverse, en cas de versement de l'intégralité de la dotation sur un exercice, les produits ne seraient plus compensés par un montant de charges suffisant. La limitation légale actuelle du report en avant ou en arrière des déficits fiscaux pourrait entraîner un frottement fiscal à même de remettre en cause l'intérêt financier du projet.

Après évaluation du projet par un tiers indépendant, le partenaire public rembourse à l'investisseur le principal et, le cas échéant, lui verse les intérêts de l'emprunt. En cas d'échec du programme, le partenaire public n'est pas tenu de rembourser le prêt.

SIB PAR VOIE D'EMPRUNT (SANS INTERMÉDIAIRE)



Lorsque le dispositif prévoit la présence d'un intermédiaire (pour faciliter la gestion du projet), les fonds peuvent transiter par lui, via la mise en place d'une cascade de prêts.

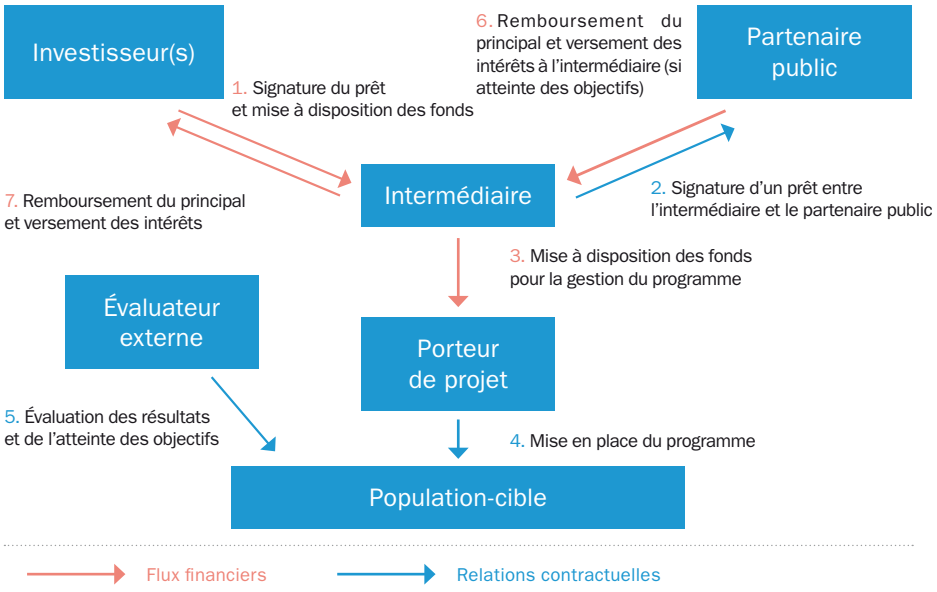
Le premier prêt est signé entre le financeur et l'intermédiaire. Il prévoit le versement d'une somme d'argent du financeur à l'intermédiaire devant être entièrement ou partiellement reversée au porteur de projet. Son remboursement, afin de ne pas transférer le risque opérationnel sur l'intermédiaire, doit être plafonné au montant effectivement versé par la collectivité à l'issue du programme.
Le second prêt est signé entre l'intermédiaire et le partenaire public. Il prévoit la mise à disposition des fonds par l'intermédiaire au porteur de projet. Ce second prêt constitue le cœur du montage contractuel, qui définit les critères à prendre en compte pour évaluer le montant des économies générées et désigne le tiers indépendant en charge de cette évaluation. Comme dans le montage précédent, les versements seront acquis et effectués au fur et à mesure de l'avancement du projet.

À l'issue du programme et après évaluation de son résultat, un remboursement partiel ou total de l'emprunt – et, le cas échéant, le versement d'intérêts – a lieu depuis le partenaire public vers l'intermédiaire. Ce flux remonte ensuite vers le financeur en application du premier contrat. Le premier contrat peut en outre prévoir qu'une partie de la rémunération du financeur reste logée au niveau de la structure intermédiaire. Un tel outil introduit une variable dans la rémunération de l'intermédiaire dont le montant est corrélé à la réussite du programme.

Dans l'hypothèse où un intermédiaire serait impliqué dans plusieurs SIB et accorderait des prêts à différents porteurs de projet, il conviendrait d'être vigilant sur le risque d'un non-respect du monopole bancaire. Celui-ci interdit en effet aux personnes autres qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel sous peine de sanctions pénales [13]. Ce risque n'existe pas dans le montage avec cession de créance, technique qui n'entre pas dans le champ des opérations de crédit.

13 L'article L. 571-3 du Code monétaire et financier prévoit que la méconnaissance du monopole bancaire est punie de trois ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende.

SIB PAR VOIE D'EMPRUNT (AVEC INTERMÉDIAIRE)



(ii) SIB par voie de cession de créance

Le premier SIB belge, *Duo for a Job*, repose sur une cession de créance. Au lancement du projet, le partenaire public vote une subvention dont le versement est conditionné à la réalisation d'économies par la collectivité. Le porteur de projet cède ensuite cette créance future au financeur qui lui apporte l'argent nécessaire à la réalisation de sa mission. La cession est effectuée sans garantie car il appartient au financeur de porter le risque lié à l'échec du programme. Après évaluation du SIB, le partenaire public règle à l'investisseur tout ou partie de la créance.

Cette structure nous paraît transposable en France. Elle reposerait, en fonction de la qualité de l'investisseur, sur une cession de créance de droit commun ou sur une cession Dailly dont le formalisme est réduit. Une cession Dailly [14] présente cependant comme inconvénient de prévoir une garantie solidaire du cédant au bénéfice du cessionnaire. Ce mécanisme s'accommode mal avec la logique de répartition des risques propre aux SIB.

14 Respectivement article 1689 du Code civil et article L. 313-23 du Code monétaire et financier.

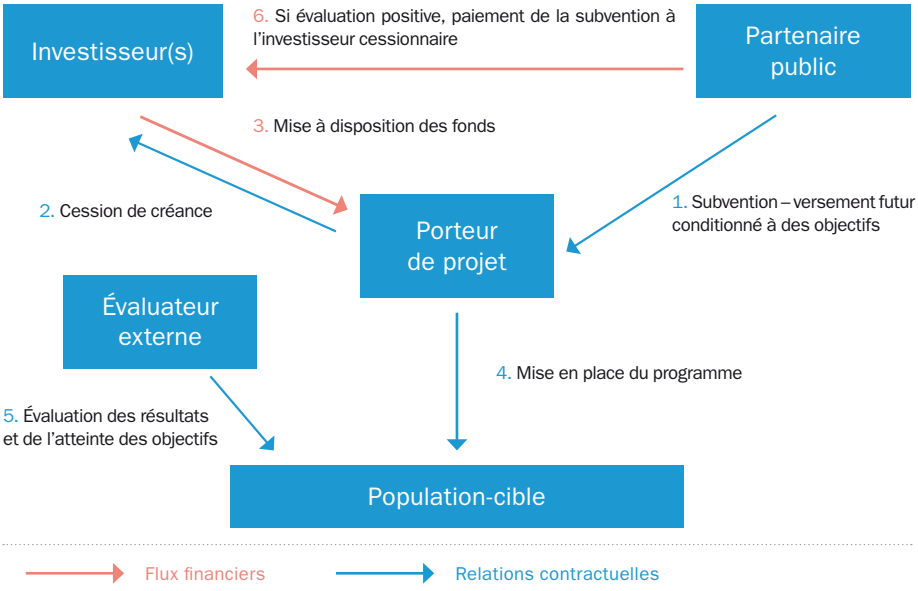
La subvention « conventionnelle » peut cependant faire l'objet d'une modification, voire d'une remise en cause par la collectivité publique pour des motifs d'intérêt général [15]. Cette prérogative exceptionnelle requiert un renforcement de la protection du bénéficiaire sous forme d'un droit à indemnisation du préjudice causé par la perte des subventions. La remise en cause des contrats de l'État avec la société Écomouv' ou les sociétés concessionnaires d'autoroutes affecte la crédibilité des personnes publiques et peut légitimement inquiéter les acteurs privés. Pour sécuriser ces derniers, il est envisageable que le partenaire public constitue une fiducie qui sanctuariserait les sommes dues en cas de succès du projet.

La principale difficulté liée au montage avec cession de créance réside dans la méthode de comptabilisation appliquée au niveau du prestataire. La logique du SIB voudrait en effet que soit effectuée une comptabilisation à l'achèvement, eu égard au caractère primordial de l'évaluation du tiers expert pour la détermination du montant et du versement de la subvention. Cet enregistrement pourrait se révéler problématique d'un point de vue fiscal. Le report des déficits fiscaux est en effet actuellement étroitement encadré. Au final, le prestataire constaterait à l'issue du SIB l'intégralité du produit et une partie seulement des charges engagées. Il en résulterait un frottement significatif susceptible de remettre en cause la rentabilité du montage.

Pour résoudre ce problème, le SIB pourrait être structuré de manière à permettre une comptabilisation à l'avancement. La probabilité d'acquisition de la subvention serait alors évaluée de manière intermédiaire par rapport aux critères finaux. Si cette évaluation n'est pas possible, un élément fondamental du SIB est en mesure de justifier le recours à la méthode de l'avancement : l'absence de risque au niveau de l'intermédiaire en application du contrat de cession de créance. Celui-ci garantit en effet qu'à l'issue du programme le prestataire perçoive bien un produit sous forme de subvention ou d'abandon de créance du financeur. La constatation d'une partie des produits à chaque exercice dépendra en définitive de la rédaction contractuelle retenue.

15 Conseil d'État, 5 juillet 2010, no 308615, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre.

SIB PAR VOIE DE CESSION DE CRÉANCE



Imposition des organismes se livrant à une activité lucrative

La loi prévoit l'assujettissement aux impôts commerciaux (IS, TVA, CET) des organismes à but lucratif indépendamment de leur forme juridique. Un organisme est considéré comme « non lucratif » aux conditions suivantes :

> sa gestion doit être désintéressée ;

> son activité ne doit pas concurrencer le secteur commercial ou, s'il y a concurrence, doit s'exercer dans des conditions différentes ;

> l'organisme ne doit pas entretenir de relations privilégiées avec des entreprises.

Selon les projets, et notamment l'existence ou non d'une rémunération du prestataire, et selon les types de services rendus, certains prestataires de SIB pourraient être regardés par le droit fiscal comme se livrant à une activité lucrative. Une analyse préalable des projets au cas par cas est nécessaire. Le montage contractuel devra être réalisé de manière à permettre une comptabilisation à l'avancement des produits afin que ces derniers puissent être compensés par les charges effectivement supportées. L'organisme sera alors logiquement imposé sur la différence, à savoir sa rémunération effective.

(iii) SIB par voie d'émission obligataire

« *Social Impact Bond*. » Traduite littéralement, l'expression signifie « obligation à impact social ». Le financement par voie d'émission obligataire apparaît comme le plus logique par rapport à la définition de l'outil. Pourtant, à notre connaissance, il n'a été mis en place que sur le territoire australien.

L'opération se déroule en trois temps.

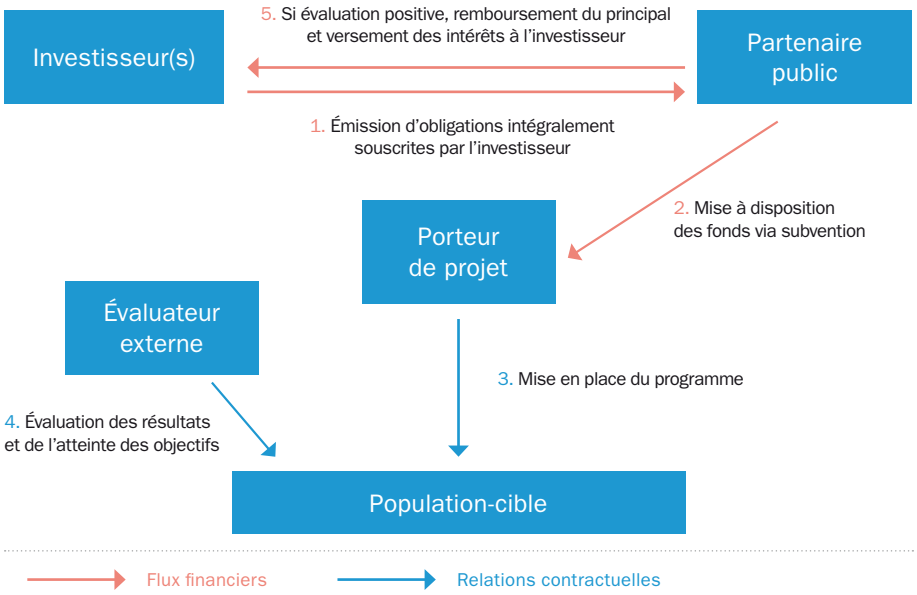
1. Le partenaire public, ou une entité qu'il contrôle, émet des obligations qui sont intégralement souscrites par les investisseurs.
2. Les montants levés sont ensuite octroyés sous forme de subvention au porteur de projet.
3. À l'issue du programme et après évaluation du tiers indépendant, le partenaire public rembourse à l'investisseur, le cas échéant, l'emprunt et lui verse les intérêts correspondant à une part de l'économie budgétaire réalisée.

Cette opération présente une complexité et un coût supérieurs aux montages précédemment évoqués. Elle est intéressante dans le cadre d'opérations d'une certaine envergure nécessitant la levée de plusieurs millions d'euros et l'intervention de différents financeurs. Dans ce cas, l'émission obligataire pourrait constituer une offre au public de titres financiers [16], requérant la publication d'un document d'information visé par l'Autorité des marchés financiers.

Une émission obligataire pourrait également se justifier dans le cadre de la mise en place d'une structure d'investissement dédiée aux SIB. Jusqu'à présent, les SIB étrangers ont fait le plus souvent l'objet de financements ponctuels et cloisonnés. À terme, lorsque l'outil sera arrivé à maturité, il sera possible de concevoir des fonds de SIB. De tels fonds, tout en conservant leur fort impact social, permettraient aux investisseurs de réduire leur exposition au risque.

16 Article L. 411-1 du Code monétaire et financier.

SIB PAR VOIE D'ÉMISSION OBLIGATAIRE :



Situation des SIB dans le droit de la commande publique

La qualification des SIB au regard du droit de la commande publique est déterminante : une requalification entraînerait l'annulation du dispositif et d'éventuelles poursuites pénales à l'encontre de ses acteurs, pour délit de favoritisme par exemple. Au demeurant, on ne saurait sérieusement soutenir que les SIB échappent au droit de la commande publique. Il en va de la crédibilité du dispositif.

Analyses effectuées au Royaume-Uni et en Belgique

Deux analyses juridiques européennes ont à ce jour été rendues publiques. Elles qualifient les SIB de marché public.

La première a été conduite par Social Finance [17] dans la perspective de mise en place de SIB au Royaume-Uni. Elle conclut que la grande majorité des montages entrent dans la catégorie des services de type B (« *Part B* ») de la directive no 2004/18/CE [18], dits « services non prioritaires », pour lesquels une procédure allégée de passation est prévue.

17 Social Finance, « A Technical Guide to Commissioning *Social Impact Bond*s », novembre 2011.

18 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

La seconde, publiée en mai 2014, a été réalisée par Thomas Dermine dans le cadre d'un rapport, « Establishing *Social Impact Bond*s in Continental Europe [19]», pour la Harvard Kennedy School. Elle suit la position de Social Finance en situant les montages SIB dans la catégorie des services de type B.

La publication le 26 février 2014 de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics [20] impose une réactualisation des deux analyses présentées précédemment. Le nouveau texte a en effet mis fin à la distinction entre services de type A (« prioritaires ») et ceux de type B (« non prioritaires » pour le marché intérieur).

La directive prévoit désormais un régime simplifié de passation pour les seuls « services sociaux et autres services spécifiques » dont le montant ne dépasse pas 750 000 euros HT. Au regard de la faiblesse de ce montant, la majorité des SIB devrait être soumise à la procédure de passation de droit commun [21].

Les SIB peuvent-ils constituer des concessions au sens de la nouvelle directive concession ?
En parallèle de la refonte de la directive « marchés publics », l'Union européenne a adopté une directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession. Son article 5 définit comme « concession de services » tout « contrat conclu par écrit et à titre onéreux par lequel un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices confient la prestation et la gestion de services autres que l'exécution de travaux […] à un ou plusieurs opérateurs économiques, la contrepartie consistant soit uniquement dans le droit d'exploiter les services qui font l'objet du contrat, soit dans ce droit accompagné d'un prix ».

Le texte précise plus loin que l'attribution d'une concession de travaux ou d'une concession de services « implique le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation lié à l'exploitation de ces travaux ou services, comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux ».

Cette définition porte en elle la possible qualification de SIB en contrats de concession. La logique économique des SIB implique en effet un transfert de risque d'exploitation de la personne publique vers le financeur. Cette difficulté est particulièrement problématique,

---

19 Thomas Dermine, « Establishing *Social Impact Bond*s in Continental Europe », Harvard Kennedy School, mai 2014.

20 Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics, abrogeant la directive 2004/18/CE.

21 Virginie Schirmer, « Les nouveaux "services sociaux et autres services spécifiques" : une évidente correspondance avec les anciens services non prioritaires de la directive no 2004/18/CE », *La Semaine juridique, Administrations et collectivités territoriales,* no 35, 1er septembre 2014.

car elle pourrait conduire en cas de requalification à la nullité de contrats de SIB pour non-respect de la procédure spécifique de passation.

Les SIB constituent dans la majorité des cas des marchés publics
Plusieurs éléments semblent toutefois plaider en faveur d'une qualification de la majorité des SIB en marchés publics.

Tout d'abord, la rémunération de l'investisseur n'est pas liée au droit d'exploiter les services ou dans ce droit accompagné d'un prix. Elle repose en effet sur les économies générées au profit de la collectivité. Le bénéficiaire du SIB n'est en principe jamais tenu de s'acquitter d'une quelconque participation.

Ensuite, le SIB ne semble pas présenter de risque d'exploitation au sens de la directive. La notion de risque d'exploitation est en effet propre aux activités économiques exercées sur un marché. Or, les SIB portent essentiellement sur des problématiques sociales pour lesquelles les marchés sont significativement réduits, voire inexistants. Les bénéficiaires du SIB ne constituent pas non plus une clientèle commerciale. Ils ne rémunèrent pas en principe le porteur de projet pour les prestations qu'il rend et ils peuvent également être captifs. Le risque inhérent aux SIB est en définitive plus financier que d'exploitation. Il est lié à la faculté du programme à générer suffisamment d'économies pour le partenaire public.

Au sein des marchés publics, la majorité des SIB constituent des marchés
L'ordonnance no 2015-899 du 23 juillet 2015 a fait évoluer la catégorie juridique de marchés publics. Cette dernière englobe désormais, outre les marchés, les marchés de partenariat, plus connus sous le nom de partenariats public-privé.

Ces marchés de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement, à l'exception de toute participation au capital. Si les SIB comportent une part de financement privé, leur objet même, à savoir le financement de programmes sociaux, les distingue des contrats de partenariat conçus essentiellement pour la construction d'infrastructures.

Sous réserve d'une analyse au cas par cas de chaque opération, une majorité des SIB constituent des marchés soumis aux règles de passation des marchés publics. Il appar-

tiendra aux acteurs publics d'être particulièrement vigilants sur ce point, sous peine de s'exposer à une annulation du contrat ainsi qu'à d'éventuelles poursuites pénales. À terme, si les SIB devaient devenir un outil de référence du financement de l'innovation sociale, une modification des textes pour clarifier la qualification de l'outil serait nécessaire.

Annexe 3 : *Du sport pour l'autonomie des seniors*

Le SIB « *Du sport pour l'autonomie des seniors* » consiste à faire pratiquer des exercices physiques à un groupe de personnes âgées, en risque de dépendance mais autonomes, en vue de repousser l'âge moyen d'entrée dans la dépendance forte. L'ambition du SIB est de faire gagner quelques mois d'autonomie, voire plusieurs années, à cette population. Au-delà des considérables gains de bien-être pour les personnes concernées, ce dispositif de prévention retarderait le versement d'allocations spécifiques (aide sociale à l'hébergement [ASH] et allocation personnalisée à l'autonomie [APA]) et les dépenses liées à la prise en charge par les familles. Il pourrait également contribuer à la réduction du nombre de fractures (- 20 %), ce qui entraînerait une autre économie importante pour la collectivité.

3.1 MONTAGE

Charges fixes du SIB :

Charges fixes du SIB		Détail
Charges fixes du SIB	345 080 €	Total des charges fixes
Charges initiales	34 700 €	Total des charges fixes assumées au démarrage du SIB
Frais juridiques – honoraires avocats	16 000 €	Frais d'accompagnement juridique – quatre-vingts heures – permettant de bien sécuriser le montage
Frais conseil montage	10 000 €	Frais d'accompagnement et de conseil pour la construction du SIB (périmètre, acteurs, etc.)
Frais internes parties prenantes	8 700 €	Frais supportés en interne par les différents acteurs (salaires payés : une dizaine de jours ETP par partie prenante)
Charges récurrentes	310 380 €	Total sur les cinq années du SIB des charges fixes récurrentes assumées par les acteurs
Salaires	217 500 €	Salaire de la personne chargée du suivi du SIB pendant les cinq années de service octroyé
Frais récurrents (loyer et autres)	42 000 €	Frais récurrents assumés pour le chargé de mission

Frais conseil et suivi	12 500 €	Frais d'accompagnement et de conseil pour les cinq années
Frais évaluation	17 500 €	Frais d'évaluation de l'efficacité du SIB, payés à l'organisation indépendante en charge de la mesure de l'efficacité
Suivi interne parties prenantes	20 880 €	Frais internes supportés en interne par les différents acteurs (salaires payés : un jour ETP par trimestre pour chacune des entités, pendant les cinq ans du SIB)

Charges variables du SIB :

Charges variables du SIB	
Charges variables du SIB	500 000€
Nombre d'années de délivrance des cours	cinq ans
Coût annuel de la formation par personne	400 € (à raison de deux séances par semaine)
Nombre de bénéficiaires	332

Récapitulatif du montage :

Modèle financier	
Objectif	Réaliser un niveau de 1,2 million d'euros d'économies sur les dépenses du secteur public. Les acteurs du SIB sont ensuite libres de concentrer leurs efforts sur le report de l'âge d'entrée dans la dépendance de personnes particulièrement fragiles (forte proportion de personnes devenues dépendantes au bout du SIB, donc forts taux de bénéficiaires de l'ASH et de l'APA) et/ou de concentrer leurs efforts sur le fait de repousser au maximum la dépendance pour des populations moins fragiles. La rentabilité n'est calculée que sur les économies générées pour le secteur public.
Si atteinte de l'objectif :	
Gain monétaire	50 % des gains publics (limité à 150 000 euros de gains, soit 300 000 euros d'économies).
ROI	De 10 % à 15 %.
Si dépassement de l'objectif :	
Gain monétaire	Règle précédente pour les premiers 300 000 euros économisés, puis 20 % des gains d'ASH + APA + fractures suivants.
ROI	Variable : de 1 à 10 % supplémentaires, principalement.

3.2 RENTABILITÉ DU SIB POUR LE FINANCEUR

Rentabilité totale : scénarios		
Si objectifs non atteints	ROI	Monétaire
	- 100%	- 1 009 080 €
Si objectifs juste atteints (± 5 %)		
Bénéficiaires ASH : 5 % / APA : 40 % - 10 mois décalés	11,44 %	115 485 €
Bénéficiaires ASH : 5 % / APA : 30 % - 13 mois décalés	12,77 %	128 852 €
Bénéficiaires ASH : 10 % / APA : 30 % - 11 mois décalés	10,91 %	110 108 €
Bénéficiaires ASH : 15 % / APA : 30 % - 10 mois décalés	12,46 %	125 777 €
Bénéficiaires ASH : 15 % / APA : 40 % - 8 mois décalés	10,50 %	105 954 €
Bénéficiaires ASH : 20 % / APA : 30 % - 9 mois décalés	12,60 %	127 137 €
Si objectifs sensiblement dépassés		
Bénéficiaires ASH : 5 % / APA : 40 % - 11 mois décalés	16,28 %	164 253 €
Bénéficiaires ASH : 10 % / APA : 30 % - 12 mois décalés	15,85 %	159 949 €
Bénéficiaires ASH : 15% / APA : 30 % - 11 mois décalés	16,73 %	168 782 €
Si objectifs largement dépassés		
Bénéficiaires ASH : 5 % / APA : 40 % - 10 mois décalés	21,25 %	214 448 €
Bénéficiaires ASH : 15 % / APA : 30 % - 12 mois décalés	19,25 %	194 291 €
Bénéficiaires ASH : 15 % / APA : 40 % - 11 mois décalés	22,52 %	227 214 €

3.3 ÉCONOMIES RÉALISÉES

3.3.1 Économies réalisées par la puissance publique.

Économies réalisées sur le non-versement de l'ASH en fonction de la proportion de bénéficiaires et du nombre de mois de décalage :

	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Gains ASH (1 personne)	5 172 €	6 034 €	6 896 €	7 758 €	8 620 €	9 482 €	10 344 €	11 206 €	12 068 €
Gains ASH (2 % des bénéficiaires)	34 342 €	40 066 €	45 789 €	51 513 €	57 237 €	62 960 €	68 684 €	74 408 €	80 132 €
Gains ASH (5 % des bénéficiaires)	85 855 €	100 164 €	114 474 €	128 783 €	143 092 €	157 401 €	171 710 €	186 020 €	200 329 €
Gains ASH (10 % des bénéficiaires)	171 710 €	200 329 €	228 947 €	257 566 €	286 184 €	314 802 €	343 421 €	372 039 €	400 658 €
Gains ASH (15 % des bénéficiaires)	257 566 €	300 493 €	343 421 €	386 348 €	429 276 €	472 204 €	515 131 €	558 059 €	600 986 €
Gains ASH (20 % des bénéficiaires)	343 421 €	400 658 €	457 894 €	515 131 €	572 368 €	629 605 €	686 842 €	744 078 €	801 315 €
Gains ASH (30 % des bénéficiaires)	515 131 €	600 986 €	686 842 €	772 697 €	858 552 €	944 407 €	1 030 262 €	1 116 118 €	1 201 973 €
Gains ASH (40 % des bénéficiaires)	686 842 €	801 315 €	915 789 €	1 030 262 €	1 144 736 €	1 259 210 €	1 373 683 €	1 488 157 €	1 602 630 €
Gains ASH (50 % des bénéficiaires)	858 552 €	1 001 644 €	1 144 736 €	1 287 828 €	1 430 920 €	1 574 012 €	1 717 104 €	1 860 196 €	2 003 288 €
Gains ASH (60 % des bénéficiaires)	1 030 262 €	1 201 973 €	1 373 683 €	1 545 394 €	1 717 104 €	1 888 814 €	2 060 525 €	2 232 235 €	2 403 946 €

Économies réalisées sur le non-versement de l'APA en fonction de la proportion de bénéficiaires et du nombre de mois de décalage :

	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Gains APA (1 personne)	4 800 €	5 600 €	6 400 €	7 200 €	8 000 €	8 800 €	9 600 €	10 400 €	11 200 €
Gains APA (2 % des bénéficiaires)	31 872 €	37 184 €	42 496 €	47 808 €	53 120 €	58 432 €	63 744 €	69 056 €	74 368 €
Gains APA (5 % des bénéficiaires)	79 680 €	92 960 €	106 240 €	119 520 €	132 800 €	146 080 €	159 360 €	172 640 €	185 920 €
Gains APA (10 % des bénéficiaires)	159 360 €	185 920 €	212 480 €	239 040 €	265 600 €	292 160 €	318 720 €	345 280 €	371 840 €
Gains APA (15 % des bénéficiaires)	239 040 €	278 880 €	318 720 €	358 560 €	398 400 €	438 240 €	478 080 €	517 920 €	557 760 €
Gains APA (20 % des bénéficiaires)	318 720 €	371 840 €	424 960 €	478 080 €	531 200 €	584 320 €	637 440 €	690 560 €	743 680 €
Gains APA (30 % des bénéficiaires)	478 080 €	557 760 €	637 440 €	717 120 €	796 800 €	876 480 €	956 160 €	1 035 840 €	1 115 520 €
Gains APA (40 % des bénéficiaires)	637 440 €	743 680 €	849 920 €	956 160 €	1 062 400 €	1 168 640 €	1 274 880 €	1 381 120 €	1 487 360 €
Gains APA (50 % des bénéficiaires)	796 800 €	929 600 €	1 062 400 €	1 195 200 €	1 328 000 €	1 460 800 €	1 593 600 €	1 726 400 €	1 859 200 €
Gains APA (60 % des bénéficiaires)	956 160 €	1 115 520 €	1 274 880 €	1 434 240 €	1 593 600 €	1 752 960 €	1 912 320 €	2 071 680 €	2 231 040 €

Économies réalisées sur la baisse du nombre de fractures :

Gains santé (risque de fracture, glissement semestriel annuel)	14 811 €	17 279 €	19 747 €	22 216 €	24 684 €	27 153 €	29 621 €	32 089 €	34 558 €

Économies totales réalisées pour le secteur public en fonction de la proportion de bénéficiaires et du nombre de mois de décalage :

	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Gains nets secteur public (ASH : 2 %/ APA : 10%)	- 800 567 €	- 765 815 €	- 731 063 €	- 696 311 €	- 661 559 €	- 626 807 €	- 592 055 €	- 557 303 €	- 522 551 €
Gains nets secteur public (ASH :2% / APA : 20 %)	- 641 207 €	- 579 895 €	- 518 583 €	- 457 271 €	- 395 959 €	- 334 647 €	- 273 335 €	- 212 023 €	- 150 711 €
Gains nets secteur public (ASH : 5 % / APA : 10 %)	- 749 054 €	- 705 717 €	- 662 379 €	- 619 041 €	- 575 704 €	- 532 366 €	- 489 029 €	- 445 691 €	- 402 353 €
Gains nets secteur public (ASH : 5 % / APA : 20 %)	- 589 694 €	- 519 797 €	- 449 899 €	- 380 001 €	- 310 104 €	- 240 206 €	- 170 309 €	- 100 411 €	- 30 513 €
Gains nets secteur public (ASH : 5 %/ APA : 30 %)	- 430 334 €	- 333 877 €	- 237 419 €	- 140 961 €	- 44 504 €	51 954 €	148 411 €	244 869 €	341 327 €
Gains nets secteur public (ASH : 5 % / APA : 40 %)	- 270 974 €	- 147 957 €	- 24 939 €	98 079 €	221 096 €	344 114 €	467 131 €	590 149 €	713 167 €
Gains nets secteur public (ASH : 10 % / APA : 20 %)	- 503 839 €	- 419 632 €	- 335 425 €	- 251 219 €	- 167 012 €	- 82 805 €	1 402 €	85 609 €	169 815 €
Gains nets secteur public (ASH : 10 % / APA : 30 %)	- 344 479 €	- 233 712 €	- 122 945 €	- 12 179 €	98 588 €	209 355 €	320 122 €	430 889 €	541 655 €
Gains nets secteur public (ASH : 10 % / APA : 40 %)	- 185 119 €	- 47 792 €	89 535 €	226 861 €	364 188 €	501 515 €	638 842 €	776 169 €	913 495 €
Gains nets secteur public (ASH : 15 % / APA : 20 %)	- 417 984 €	- 319 468 €	- 220 952 €	- 122 436 €	- 23 920 €	74 596 €	173 112 €	271 628 €	370 144 €
Gains nets secteur public (ASH : 15 % / APA : 30 %)	- 258 624 €	- 133 548 €	- 8 472 €	116 604 €	241 680 €	366 756 €	491 832 €	616 908 €	741 984 €
Gains nets secteur public (ASH : 15 % / APA : 40 %)	- 99 264 €	52 372 €	204 008 €	355 644 €	507 280 €	658 916 €	810 552 €	962 188 €	1 113 824 €
Gains nets secteur public (ASH : 20 % / APA : 20 %)	- 332 129 €	- 219 303 €	- 106 478 €	6 347 €	119 172 €	231 997 €	344 823 €	457 648 €	570 473 €
Gains nets secteur public (ASH : 20 % / APA : 30 %)	- 172 769 €	- 33 383 €	106 002 €	245 387 €	384 772 €	524 157 €	663 543 €	802 928 €	942 313 €
Gains nets secteur public (ASH : 20 % / APA : 40 %)	- 13 409 €	152 537 €	318 482 €	484 427 €	650 372 €	816 317 €	982 263 €	1 148 208 €	1 314 153 €

3.3.2 Économies réalisées pour les familles (gains privés) en fonction du nombre de mois de décalage :

	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Gains privés (coût en établissement à la charge des familles, 2 % des bénéficiaires)	71 712 €	83 664 €	95 616 €	107 568 €	119 520 €	131 472 €	143 424 €	155 376 €	167 328 €
Gains privés (coût en établissement à la charge des familles, 5 % des bénéficiaires)	179 280 €	209 160 €	239 040 €	268 920 €	298 800 €	328 680 €	358 560 €	388 440 €	418 320 €
Gains privés (coût en établissement à la charge des familles, 10 % des bénéficiaires)	358 560 €	418 320 €	478 080 €	537 840 €	597 600 €	657 360 €	717 120 €	776 880 €	836 640 €
Gains privés (coût en établissement à la charge des familles, 15 % des bénéficiaires)	537 840 €	627 480 €	717 120 €	806 760 €	896 400 €	986 040 €	1 075 680 €	1 165 320 €	1 254 960 €
Gains privés (coût en établissement à la charge des familles, 20 % des bénéficiaires)	717 120 €	836 640 €	956 160 €	1 075 680 €	1 195 200 €	1 314 720 €	1 434 240 €	1 553 760 €	1 673 280 €
Gains privés (coût en établissement à la charge des familles, 30 % des bénéficiaires)	1 075 680 €	1 254 960 €	1 434 240 €	1 613 520 €	1 792 800 €	1 972 080 €	2 151 360 €	2 330 640 €	2 509 920 €
Gains privés (coût en établissement à la charge des familles, 40 % des bénéficiaires)	1 434 240 €	1 673 280 €	1 912 320 €	2 151 360 €	2 390 400 €	2 629 440 €	2 868 480 €	3 107 520 €	3 346 560 €
Gains privés (coût en établissement à la charge des familles, 50 % des bénéficiaires)	1 792 800 €	2 091 600 €	2 390 400 €	2 689 200 €	2 988 000 €	3 286 800 €	3 585 600 €	3 884 400 €	4 183 200 €
Gains privés (coût en établissement à la charge des familles, 60 % des bénéficiaires)	2 151 360 €	2 509 920 €	2 868 480 €	3 227 040 €	3 585 600 €	3 944 160 €	4 302 720 €	4 661 280 €	5 019 840 €

3.3.3 Économies totales réalisées, publiques et privées réunies :

	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Gains nets totaux (2 % des bénéficiaires)	- 543 135 €	- 522 991 €	- 502 847 €	- 482 703 €	- 462 559 €	- 442 415 €	- 422 271 €	- 402 127 €	- 381 983 €
Gains nets totaux 5 % des bénéficiaires)	- 384 054 €	- 337 397 €	- 290 739 €	- 244 081 €	- 197 424 €	- 150 766 €	- 104 109 €	- 57 451 €	- 10 793 €
Gains nets totaux (10 % des bénéficiaires)	- 118 919 €	- 28 072 €	62 775 €	153 621 €	244 468 €	335 315 €	426 162 €	517 009 €	607 855 €
Gains nets totaux (15 % des bénéficiaires)	146 216 €	281 252 €	416 288 €	551 324 €	686 360 €	821 396 €	956 432 €	1 091 468 €	1 226 504 €
Gains nets totaux (20 % des bénéficiaires)	411 351 €	590 577 €	769 802 €	949 027 €	1 128 252 €	1 307 477 €	1 486 703 €	1 665 928 €	1 845 153 €
Gains nets totaux (30 % des bénéficiaires)	941 622 €	1 209 225 €	1 476 829 €	1 744 433 €	2 012 036 €	2 279 640 €	2 547 243 €	2 814 847 €	3 082 451 €
Gains nets totaux (40 % des bénéficiaires)	1 471 892 €	1 827 874 €	2 183 856 €	2 539 838 €	2 895 820 €	3 251 802 €	3 607 784 €	3 963 766 €	4 319 748 €
Gains nets totaux (50 % des bénéficiaires)	2 002 163 €	2 446 523 €	2 890 883 €	3 335 244 €	3 779 604 €	4 223 965 €	4 668 325 €	5 112 685 €	5 557 046 €
Gains nets totaux (60 % des bénéficiaires)	2 532 433 €	3 065 172 €	3 597 911 €	4 130 649 €	4 663 388 €	5 196 127 €	5 728 866 €	6 261 605 €	6 794 343 €

Annexe 4 : *Formation contre la précarité des illettrés*

Ce SIB consiste en l'octroi de cours de base pour améliorer l'accès à l'emploi de personnes adultes illettrées éloignées de la vie professionnelle et bénéficiaires du RSA. Ces enseignements porteraient sur la maîtrise de la lecture et de l'écriture et seraient prodigués par un spécialiste (association ou entreprise sociale). Comme l'accès à certains emplois ne tient qu'à la maîtrise des notions de base, un SIB bien conçu pourrait favoriser le retour à l'emploi des allocataires du RSA. Au-delà des considérables gains de bien-être pour ces personnes, ce dispositif de correction de l'illettrisme permettrait de réduire le versement d'allocations RSA et de réduire les coûts de gestion (notamment pour Pôle emploi) de ce public.

4.1 MONTAGE

Charges fixes du SIB :

Charges fixes du SIB		Détail
Charges fixes du SIB	240 700 €	Total des charges fixes
Charges initiales	26 700 €	Total des charges fixes assumées au démarrage du SIB
Frais juridiques – honoraires avocats	10 000 €	Frais d'accompagnement juridique – cinquante heures – permettant de bien sécuriser le montage
Frais conseil montage	8 000 €	Frais d'accompagnement et de conseil pour la construction du SIB (périmètre, acteurs, etc.)
Frais internes parties prenantes	8 700 €	Frais supportés en interne par les différents acteurs (salaires payés : une dizaine de jours ETP par partie prenante)
Charges récurrentes	214 000 €	Total sur les six années du SIB des charges fixes récurrentes assumées par les acteurs
Salaires	130 500 €	Salaire de la personne chargée du suivi du SIB pendant les trois années de service octroyé
Frais récurrents (loyer et autres)	21 600 €	Frais récurrents assumés pour le chargé de mission
Frais conseil et suivi	27 000 €	Frais d'accompagnement et de conseil pour les six années
Frais évaluation	17 500 €	Frais d'évaluation de l'efficacité du SIB, payés à l'organisation indépendante en charge de la mesure de l'efficacité
Suivi interne parties prenantes	17 400 €	Frais internes supportés en interne par les différents acteurs (salaires payés : un jour ETP par trimestre pour chacune des entités, pendant les six ans du SIB)

Charges variables :

Charges variables du SIB	
Charges variables du SIB	500 000 €
Nombre d'années de délivrance de la formation	trois ans
Coût annuel de la formation par personne	800 € (66 h, soit 6 ou 7 heures/mois)
Nombre de bénéficiaires	208

4.2 RENTABILITÉ

Le SIB « *Formation contre la précarité des illettrés* », qui permet de calculer précisément le nombre de mois chômés pour le groupe bénéficiaire du dispositif, constitue un défi pour les acteurs associatifs et privés qui le construisent. Pour être rentable (cf. ci-dessous), **il convient de réduire d'au moins 2 803 le nombre de mois chômés.** Cela représente 19 % du nombre de mois pendant la période test, ce qui est relativement important.
Au regard de la difficulté relative à atteindre ces objectifs, le SIB prévoira un remboursement partiel des frais, même dans le cas où les objectifs ne seraient que partiellement atteints :

> l'objectif est de réduire d'au minimum 2 803 le nombre de mois de dépenses sociales liées à l'illettrisme, sur les dépenses de Pôle emploi et du RSA ;

> si l'équilibre économique (2 803) n'est pas atteint, 90 % du gain réalisé sera reversé par les organismes publics aux partenaires du SIB [22] ;

> si l'objectif est atteint ou dépassé : 100 % du capital investi sera remboursé. Les intérêts versés dépendront quant à eux des gains réalisés par les organismes publics. 70 % de ces gains seront reversés au financeur privé du SIB, dans la limite maximale de 300 000 euros.

22 L'objectif est la rentabilité du SIB, c'est-à-dire bénéfices > coûts. Mais si le nombre de mois versés en moins entre les deux cohortes n'est que de 5 % (et non 19 %, qui est le taux d'équilibre économique et l'objectif du SIB), cela génère quand même environ 198 000 euros de gains pour les pouvoirs publics. Le coût du SIB restant assumé par la banque. Donc dans ce genre de configuration, 90 % de ces 198 000 euros seraient redistribués à la banque pour éviter que celle-ci ne perde la totalité des 740 000 euros engagés. La perte ne serait ici que de 570 000 euros. Les pouvoirs publics y gagneraient toujours car ils conserveraient 10 % des gains liés au meilleur taux d'emploi de la cohorte.

Proportion du nombre de mois économisés (non-versement)	5 %	7 %	9 %	11 %	13 %	15 %	17 %	19 %	21 %
Nombre comparatif de mois économisés (non-versement)	750	1 050	1 350	1 650	1 950	2 250	2 550	2 850	3 150
Gains RSA	174 063 €	243 688 €	313 313 €	382 938 €	452 563 €	522 188 €	591 813 €	661 438 €	731 063 €
Gains Pôle emploi	24 151 €	33 811 €	43 472 €	53 132 €	62 792 €	72 453 €	82 113 €	91 773 €	101 434 €
Gains totaux brut	198 213 €	277 499 €	356 784 €	436 069 €	515 355 €	594 640 €	673 925 €	753 211 €	832 496 €
Gains nets SIB	- 542 487 €	- 463 201 €	- 383 916 €	- 304 631 €	- 225 345 €	- 146 060 €	- 66 775 €	12 511 €	91 796 €
Versement monétaire financeurs	178 392 €	249 749 €	321 106 €	392 462 €	463 819 €	535 176 €	606 533 €	749 458 €	804 957 €
Rentabilité monétaire	- 562 308 €	- 490 951 €	- 419 594 €	- 348 238 €	- 276 881 €	- 205 524 €	- 134 167 €	8 758 €	64 257 €
ROI	- 76 %	- 66 %	- 57 %	- 47 %	- 37 %	- 28 %	- 18 %	1 %	9 %
ROI annuel	- 25 %	- 22 %	- 19 %	- 16 %	- 12 %	- 9 %	- 6 %	0 %	3 %

Proportion du nombre de mois économisés (non-versement)	23 %	25 %	27 %	29 %	31 %	33 %	35 %
Nombre comparatif de mois économisés (non-versement)	3 450	3 750	4 050	4 350	4 650	4 950	5 250
Gains RSA	800 688 €	870 313 €	939 938 €	1 009 563 €	1 079 188 €	1 148 813 €	1 218 438 €
Gains Pôle emploi	111 094 €	120 754 €	130 415 €	140 075 €	149 735 €	159 396 €	169 056 €
Gains totaux brut	911 781 €	991 067 €	1 070 352 €	1 149 637 €	1 228 923 €	1 308 208 €	1 387 493 €
Gains nets SIB	171 081 €	250 367 €	329 652 €	408 937 €	488 223 €	567 508 €	646 793 €
Versement monétaire financeurs	860 457 €	915 957 €	971 456 €	1 026 956 €	1 040 700 €	1 040 700 €	1 040 700 €
Rentabilité monétaire	119 757 €	175 257 €	230 756 €	286 256 €	300 000 €	300 000 €	300 000 €
ROI	16 %	24 %	31 %	39 %	41 %	41 %	41 %
ROI annuel	5 %	8 %	10 %	13 %	14 %	14 %	14 %

Bibliographie

- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., « Public sector efficiency: Evidence for new Member States and emerging markets », Banque central européenne, Working Paper Series, no 581, janvier 2006.
- Ashoka et McKinsey, « Étude de l'impact de l'entrepreneuriat social », 2011.
- Ashoka, « Étude d'impact de l'entrepreneuriat social », mars 2012 (http://france.ashoka.org/sites/france.ashoka.org/files/Etude-Ashoka-impact-entrepreneuriat%20social-McKinsey-2011.pdf).
- Banerjee, A.V., Duflo, E., *Poor Economics*, New York, Public Affairs Books, 2012.
- Bolton, A.H., Bolton, E., « Making the Case for Intervention », *Stanford Social Innovation Review*, 25 avril 2013.
- Brookes, K., Le Pendeven, B., « État innovant (1) : renforcer les think tanks », Etudes Fondapol, avril 2014.
- Brookes, K., Le Pendeven, B., « État innovant (2) : diversifier la haute administration », Etudes Fondapol, avril 2014.
- Brookings Institution (Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S., Putcha, V.), « The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons From the First Five Years of Experience Worldwide », *Global Economy and Development Program*, juillet 2015
- Christensen, T., Laegreid P., « New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens », *The Journal of Political Philosophy*, Volume 10, Number 3, 2002.
- Coats, D., Passmore, E., « Public Value: The Next Steps in Public Service Reform », *The Work Foundation*, September 2008.
- Comité français sur l'investissement à impact social, « Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? », septembre 2014.
- Comité national d'évaluation du RSA, « Rapport final », décembre 2011, pp. 21 et 125 (document disponible sur : http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf-2.pdf).
- Damon, J., Ferras, B., *La sécurité sociale*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2015.
- Damon, J., « L'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, 2015, pp. 722-733.

- Dares, « Les bénéficiaires de la formation “Compétences clés” », Dares Analyses, no 44, juillet 2013 (http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2013-044.pdf).
- De Kerorguen, Y., « Un outil de finance sociale : les *social impact bonds* », Etudes Fondapol, décembre 2013.
- Denis, E., *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La* Big Society *de David Cameron et ses enseignements pour la France*, Note de l'Institut de l'entreprise, mars 2014.
- Dermine, T., « Establishing *Social Impact Bonds* in Continental Europe », John F. Kennedy School of Government, Harvard University, mai 2014.
- Drees, « Le compte de la dépendance en 2011 et à l'horizon 2060 », *Dossiers Solidarité et Santé*, no 50, février 2014.
- Drees, « Les Comptes de la protection sociale en France et en Europe en 2014 », *Études et résultats*, no 925, juillet 2015.
- Drees, « Minima sociaux et prestations sociales 2015. Ménages aux revenus modestes et redistribution », collection *Études et statistiques*, 2015.
- Duflo, E., Kremer, M., Glennerster, R., « Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit », National Bureau of Economic Research, Technical Working Paper, no 333, décembre 2006.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J., « New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance », *Public Policy & Services*, LSE, September 2005.
- Dunn, W., Miller, D., « A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform », *Public Organization Review*, Volume 7, Issue 4, December 2007.
- Estache, A., Gonzalez, M., Trujillo, L., « Government expenditures on education, health and infrastructure: a naive look at levels, outcomes and efficiency », Banque mondiale, *Policy Research Working Paper*, no 4219, mai 2007.
- Fiennes, C., « What the First Social Impact Bond Won't Tell Us », *Stanford Social Innovation Review*, 3 avril 2013.
- FMI, « Back to work. How fiscal policy can help », Fiscal Monitor, Octobre 2014.
- Foley, S., « *Social impact bonds* need help to fulfil their potential », *Financial Times*, 13 juillet 2015.
- Garton Grimwood, G., et al., « Delivering Public Services: The Growing Use of Payment by Results », House of Commons, Home Affairs Section, 26 April 2013.
- Guézennec, C., Malochet, G., *L'impact investing pour financer l'économie sociale et solidaire ? Une comparaison internationale*, Commissariat Général à la Stratégie et la Prospective (France Stratégie), juin 2013.
- Hayek, F.A., « The Use of knowledge », *American Economic Review*, Vol. 35, No 4, 1945.

- Hood, C., « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, 1991.
- Huault, I., Richard, C., (dir.), *Finance: the Discreet Regulator, How Financial Activities Shape and Transform the World,* Palgrave MacMillan, 2012.
- Kamarck, E., «The End of Government (as we know it) », John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2014.
- Keating, M., « Public Management Reform and Economic and Social Development», *OECD Journal on Budgeting*, 2001.
- Kydland, F., Prescott, E., « Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy,* June 1977.
- L'Horty, Y., Petit, P., L'évaluation aléatoire : un succès qui ne doit rien au hasard, *La Vie des idées,* 2011 (disponible sur : http://www.laviedesidees.fr/L-evaluation-aleatoire-un-succes.html).
- Le Grand, J., *The other invisible hand, delivering public services through choice and competition,* Princeton University Press, 2007.
- Le Pendeven, B., « Capital-investissement et entrepreneurs de la diversité : le cas Citizen Capital », *Entreprendre & Innover*, 2014/1, no 20, p. 39-49.
- Le Pendeven, B., « Le capital-investissement à vocation sociale existe-t-il en France ? », *Entreprendre & Innover,* 2013/1, no 17, p. 44-56.
- Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F., « The effectiveness and efficiency of public spending », Commission européenne, direction générale des affaires économiques et financières, *Economic Papers*, 2008.
- Merton, R., « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American Sociological Review*, Volume 1, Issue 6, 894-904, December 1936.
- Moore, M., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995.
- OCDE, étude Pisa, 2012. Disponible sur : (http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm).
- Oehler-Sincai, I., « Strengths And Weaknesses Of The New Public Management (NPM) - Cross-Sectional And Longitudinal Analysis », *Institute of World Economy*, 2008.
- Peters, G., Pierre, J., « Governance without government? Rethinking public administration », *Journal of Public Administration Research and Theory,* April 1998.
- Pettus, A., « *Social Impact Bonds* », *Harvard Magazine*, août 2013.
- Politt, C., Bouckaert, G., « Public Management Reform », Chapter XI. Oxford University Press, 2004.
- Porter, M., Olmsted Teisberg, E., *Redifining health care, creating value-based competition on results*, Harvard Business School Press, 2006.

- Rainey, H.G., Han Chun, Y., « Public and private management compared », in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. et Christopher Pollitt (éd.), *The Oxford handbook of public management,* Oxford University Press, 2005, pp. 72-102.
- Riccucci, N., Saidel, J., « The representativeness of state-level bureaucratic leaders: A missing piece of the representative bureaucracy puzzle », *Public Administration Review*, 1997.
- Santos-Eggimann, B., Seematter-Bagnoud, L., Lenoble-Hoskovec, C., Büla, C., « Promotion de l'activité physique chez les aînés : enjeux et stratégies spécifiques », *Revue médicale suisse*, 2012.
- Sapir, A., « La globalisation et la réforme des modèles sociaux européens », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2006/1 Tome XLV, p. 117-130.
- Schuck P., Zeckhauser, R., «Targeting in social programs. Avoiding bad bets, removing bad apples », *Brookings Institution Press*, 2006.
- Schirmer, V., « Les nouveaux « services sociaux et autres services spécifiques »: une évidente correspondance avec les anciens services non prioritaires de la directive no 2004/18/CE », *La Semaine juridique, Administrations et collectivités territoriale*s, no 35, 1er septembre 2014.
- Social Finance, « A Technical Guide to Commissioning *Social Impact Bonds* », novembre 2011.
- Social Investment Task Force, « Social Investment, Ten Years On », 2010 (disponible sur : http://www.socialinvestmenttaskforce.org/downloads/SITF_10_year_review.pdf).
- Tchernonog, V., *Le Paysage associatif français. Mesures et évolutions*, Paris, Dalloz-Juris Éditions et ACOSS, ministère de la Jeunesse et des Sports, 2013.
- Warner, M.E., « Private finance for public goods: *social impact bonds* », *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 16, no 4 (2013), pp. 303-319.
- Zelizer, V.A., « Monétisation et vie sociale », *Le Portique*, no 19, 2007, 15 décembre 2009.

Remerciements

Les auteurs ainsi que l'Institut de l'entreprise souhaitent vivement remercier les personnes suivantes, consultées et rencontrées dans le cadre de ce travail. Elles furent des ressources précieuses :

Mohamed ABDESSLAM, directeur d'investissements chez Citizen Capital ;

Jean-Jacques BARBERIS, conseiller économique auprès du Président de la République François Hollande ;

Pierre-Olivier BARENNES, Directeur général de Citizen Capital ;

Professeur Stéphane BRACONNIER, Professeur des Universités à Paris-II Assas ;

Thomas BOISSON, responsable à la Direction Générale du Trésor du suivi des problématiques ESS et financement social, ancien conseiller économie sociale et solidaire et transmission entrepreneuriale auprès de la secrétaire d'État à l'ESS Carole Delga (au moment de notre rencontre) ;

Adrienne BROTONS, chargée de mission innovation, entrepreneuriat et économie internationale auprès du Président de la République François Hollande ;

Thomas DERMINE, associé McKinsey Belgique ;

Eric DUPAS-LAIGO, conseiller économie sociale et solidaire auprès de Martine Painville, secrétaire d'État Chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire ;

Sébastien GOUA, responsable de l'innovation de Siel Bleu ;

Catherine HIEGEL, responsable nationale partenariats réseau chez Siel Bleu ;

Pauline JOHNER HEUZE, associée co-fondatrice de sb Factory ;

Cyrille LANGENDORFF, directeur des relations internationales au Crédit Coopératif ;

Jean-Michel LECUYER, directeur général du Comptoir de l'Innovation ;

Maître Paul LIGNIERES, associé du cabinet d'avocats Linkelaters ;

Laurence MEHAIGNERIE, Présidente chez Citizen Capital ;

David PARLONGUE, conseiller du ministre de l'économie Emmanuel Macron, en charge du financement de l'économie et du logement ;

Marion DE LA PATELLIERE, associée co-fondatrice de sb Factory ;

Jean-Michel RICARD, co-fondateur directeur général de Siel Bleu ;

Raphaëlle SEBAG, chargée de mission SIB au Crédit Coopératif ;

Lou SALOMON, étudiante à l'ESC La Rochelle.



BENJAMIN LE PENDEVEN

Benjamin est diplômé du master management de la technologie et de l'innovation de Dauphine/Mines ParisTech et du master finance de l'IAE Gustave-Eiffel. Chercheur et doctorant en finance et innovation au CNAM, il est aussi cofondateur de la *start-up SoftCorner*. Il est l'auteur d'articles scientifiques et grand public sur différents sujets (capital-investissement, finance, économie, diversité, innovation, entrepreneuriat, *crowdfunding*, sociologie politique, etc.) et collabore avec plusieurs *think tanks* français. Benjamin a travaillé pour l'association de *start-ups* CroissancePlus, pour Webhelp, comme investisseur chez Citizen Capital, innovateur pour l'UTC et chercheur pour le Cercle de l'innovation de l'université Paris-Dauphine. Benjamin enseigne dans plusieurs établissements : CNAM, Dauphine/Mines ParisTech, IAE Gustave-Eiffel ou encore en écoles de management. Lauréat de la bourse Tocqueville 2010, il a pu étudier les institutions et *think tanks* américains à Washington DC.



BAPTISTE GACHET

Baptiste est diplômé du master de droit économique de Sciences-Po Paris et du master 221 fiscalité de l'entreprise de l'université Paris-Dauphine. Ancien rédacteur en chef adjoint de *La Revue des juristes* de Sciences-Po, il a cosigné en 2014 avec Benjamin Le Pendeven un article sur les enjeux et conséquences de la réforme du cadre réglementaire applicable aux plateformes de c*rowdfunding equity*. Ancien collaborateur parlementaire du premier vice-président de l'Assemblée nationale, Baptiste a par ailleurs travaillé au sein de plusieurs cabinets d'avocats d'affaires parisiens. Il prépare actuellement l'examen d'entrée au Centre régional de formation professionnelle des avocats (CRFPA).

YOANN NICO

Actuellement doctorant en économie, Yoann a collaboré avec plusieurs *think tanks* en France et à l'étranger.

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Civilisation du savoir et statut du travailleur
Par Jacques Barthélémy (novembre 2015)

Les grandes entreprises en France : je t'aime, moi non plus
Propos recueillis par Frédéric Monlouis-Félicité,
Délégué général de l'Institut de l'entreprise (octobre 2015)

La France du Bon Coin
Par David Ménascé (septembre 2015)

Sortir de la crise : les enseignements de nos voisins européens
Par Eudoxe Denis (juin 2015)

Gouverner à l'ère du Big Data
Par Elisabeth Grosdhomme Lulin (mai 2015)

Le Royaume-Uni, laboratoire de l'austérité ? Les enjeux du budget du 18 mars
Par Eudoxe Denis (mars 2015)

L'ère du sur-mesure : solutions pour l'insertion des jeunes
Par Charles de Froment (février 2015)

Italie : le chemin escarpé des réformes
Par Charles Trottmann (février 2015)

Irlande : le retour du Tigre Celtique.
Par Nathanael Mason-Schuler (décembre 2014)

Espagne : derrière l'austérité, la reprise
Par Adrienne Brotons (octobre 2014)

Les MOOCs : révolution ou désillusion ? Le savoir à l'heure du numérique
Par Lucien Rapp (septembre 2014)

L'emploi à vie est mort, vive l'employabilité !
Par l'Observatoire de prospective sociale (septembre 2014)

10 propositions pour réconcilier les jeunes avec le marché du travail
Par Charles de Froment (juillet 2014)

Emploi des jeunes : quelle efficacité des politiques publiques depuis 2012 ?
Par l'Institut de l'entreprise (juillet 2014)

Faire entrer la France dans la troisième révolution industrielle : le pari de l'innovation
Par l'Observatoire de l'Innovation de l'Institut de l'entreprise (mai 2014)

Les réseaux sociaux d'entreprises : entre promesses et illusions
Par Denis Monneuse (avril 2014)

Royaume-Uni, l'autre modèle ? La *Big Society* de David Cameron et ses enseignements pour la France
Par Eudoxe Denis (mars 2014)

Assurance chômage : six enjeux pour une négociation
Par Bruno Coquet (janvier 2014)

Toutes nos publications sont téléchargeables sur notre site internet : **www.institut-entreprise.fr**

INSTITUT DE L'ENTREPRISE

PRÉSIDENT
Xavier HUILLARD, président-directeur général de Vinci

CONSEIL D'ORIENTATION
Alain BENICHOU, président de IBM France
Laurent BURELLE, président-directeur général de Plastic Omnium *
Philippe CARLI, directeur général du Groupe Amaury
Henri de CASTRIES, président-directeur général d'AXA
Dominique CERUTTI, directeur-général adjoint, NYSE Euronext
Philippe CROUZET, président du directoire de Vallourec
Antoine FREROT, président-directeur général de Veolia Environnement
Pierre-Antoine GAILLY, président de la CCI Paris Ile de France
Jacques GOUNON, président-directeur général du groupe Eurotunnel
Henri LACHMANN, vice-président, administrateur de Schneider Electric *
Bruno LAFONT, président-directeur général de Lafarge
Frédéric LEMOINE, président du directoire de Wendel
Marie-Christine LOMBARD, présidente du directoire de Géodis
Gérard MESTRALLET, président-directeur général de GDF SUEZ *
Christian NIBOUREL, président de Accenture France
Henri PROGLIO, administrateur, Thales
Denis RANQUE, président du conseil de surveillance d'Airbus
Jacques RICHIER, président-directeur général d'Allianz France
Augustin de ROMANET de BEAUNE, président-directeur général de Aéroports de Paris
Frédéric SAINT-GEOURS, président du Conseil de surveillance, SNCF *
Pierre-Sébastien THILL, associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL
Frédéric MONLOUIS-FÉLICITÉ

* *Membres du Bureau*

Social Impact Bonds,

un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale

Notre État-providence est à bout de souffle. Nous devons réinventer notre modèle social, notamment en redéfinissant le périmètre d'intervention de l'État. Les partenariats entre le secteur public et privé visant à prendre en charge des actions sociales jusqu'ici dévolues à la puissance publique se développent. Toutefois, en France, ces projets manquent d'outils financiers sur lesquels s'appuyer.

Pourtant, des instruments d'innovation sociale existent : parmi eux, les *Social Impact Bonds* (SIB). Mis en place au Royaume-Uni, ils constituent une piste qui mérite d'être approfondie. En effet, ils s'inscrivent dans une logique préventive et de « gagnant-gagnant » : l'autorité publique transfère à un investisseur privé le risque du développement d'un programme d'action sociale, ce dernier pouvant en retirer un bénéfice si ledit programme atteint les objectifs initialement fixés par les parties.

Se fondant sur une analyse des SIB en cours d'exécution dans le monde, anticipant les réticences et répondant aux critiques, l'étude établit un modèle de SIB adapté au contexte français. Elle propose deux SIB inédits à l'appui de la démonstration.

INSTITUT DE L'ENTREPRISE

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

ISSN 1764-9706

19 €