

INVESTISSEMENT PRIVÉ

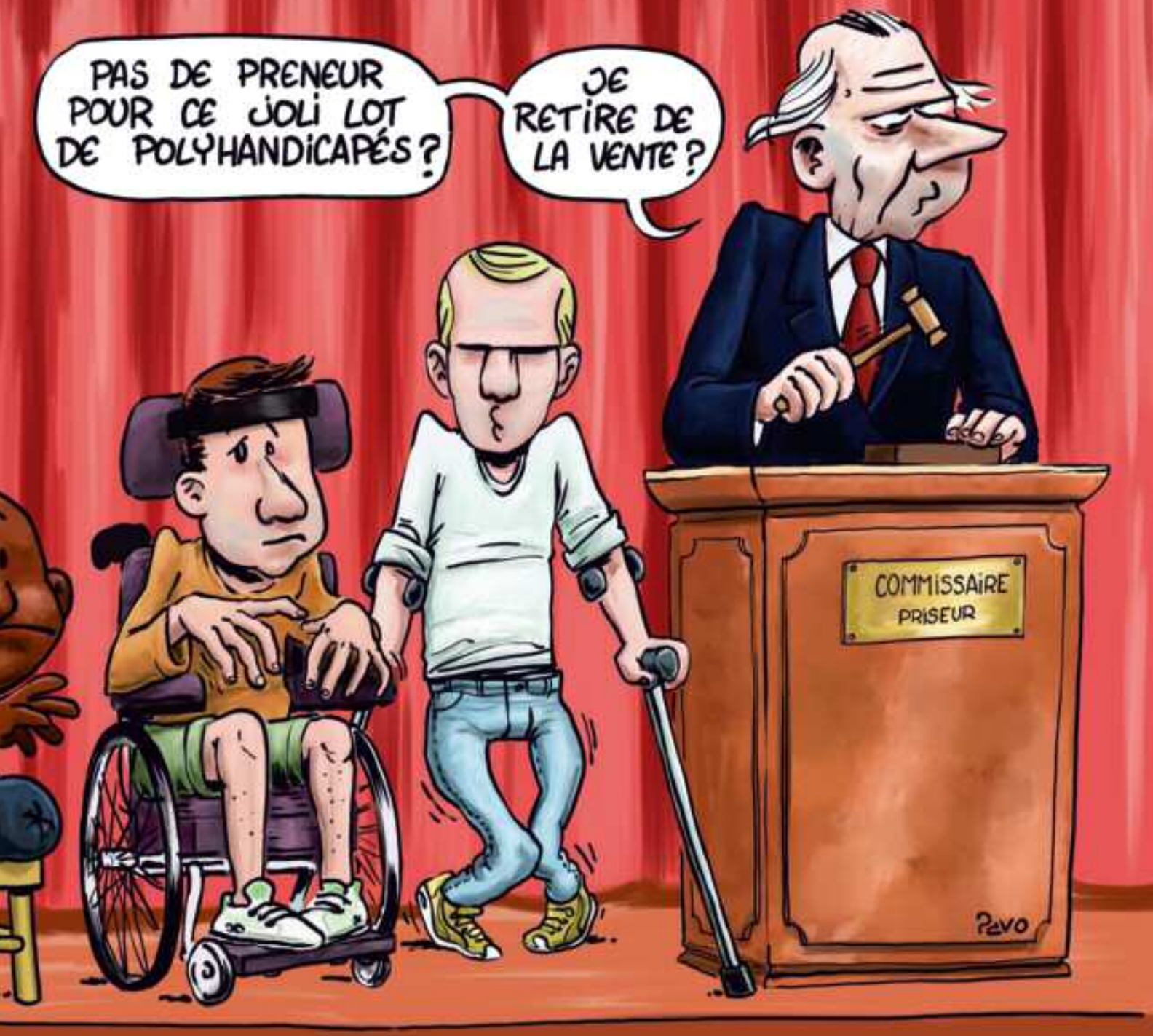
Contrat à impact social : un nouvel eldorado ?

« **S**ACHONS SORTIR DES SENTIERS BATTUS, DES IDÉOLOGIES, ET NOUS RÉINVENTER », prononçait avec gravité Emmanuel Macron le

14 avril 2020. Intervention des finances publiques pour contrer la crise économique, nationalisations, lutte contre l'épidémie « *quoi qu'il en coûte* ». Au cœur du confinement mondial imposé par l'épidémie de Covid-19, le président français a multiplié les effets d'annonce laissant penser à un possible retour de l'Etat-Providence pour résoudre la crise qui affecte tous les corps de l'action sanitaire et sociale et de la solidarité. Pourtant, derrière les discours, la réalité est plus contrastée. Depuis le début de la crise du coronavirus, les associations, déjà en difficulté financière, sont sur la corde raide. Un questionnaire rendu mi-avril par le Mouvement des associations montrait que, sur les plus de 16 000 réponses collectées au sein d'associations locales ou nationales, tous secteurs confondus, plus de la moitié prévoient des conséquences économiques dans les six prochains mois. En cause, une perte de revenus d'activités, suivie d'une baisse des aides financières publiques et d'une perte de subventions. Dans ce contexte, l'Etat et les régions ont apporté des réponses d'urgence : une subvention directe de 5 000 € (en moyenne) pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) et les associations comptant un à trois salariés, une instruction plus rapide des demandes de subventions encore non traitées,

des fonds de soutien « *exceptionnels* » des régions aux associations *via* le dispositif local d'accompagnement... Pour la première fois depuis longtemps, et de façon paradoxale, la crise a offert aux travailleurs du social un temps de répit face aux injonctions incessantes à la performance et à l'efficacité. Malgré la pression causée par le contexte, seuls comptaient l'humain et le lien social, en lieu et place des contraintes administratives et financières qui embolisent le travail social. « *On a arrêté de corréler le financement à des indicateurs pour privilégier une obligation de moyens et non plus de résultat* », constate Benjamin Varron, chef de projet à l'association Article 1.





La trêve aura été de courte durée. Dans «le monde d'après», la relance promise pourrait bien s'apparenter à un retour en puissance de la gestion managériale de l'Etat. Recours au privé, renforcement des appels à projets et déploiement de fonds de paiement au résultat (FPR). Les perspectives font craindre une accélération de ce que le coordinateur du Collectif des associations citoyennes, Jean-Baptiste Jobard, appelle «*la bipolarisation du monde associatif*» : les petites associations devront «*changer d'échelle*» pour s'adapter aux nouveaux modèles économiques ou disparaître. Parmi ces modèles se dessine celui des contrats à impact social (CIS). Incarnation de l'enchevê-

trement du public et du privé, ces contrats sont expérimentés en France depuis 2016 et pourraient gagner du terrain ces prochaines années. Le mariage entre finance et social serait-il l'unique réponse aux difficultés du secteur social et médico-social ? Portés par la frange néolibérale de l'ESS, les CIS s'immiscent jusque dans le champ de la protection de l'enfance au risque de générer un choc des cultures entre le monde de l'entreprise, de la mesure de l'impact et du nouveau management d'un côté, et les travailleurs sociaux de l'autre. Le premier FPR français devrait être lancé avant l'été. ●

DOSSIER RÉALISÉ PAR MARGOT HEMMERICH
ET CLÉMENTINE MÉTÉNIER

Quand la finance s'implante dans le secteur social

Importés du Royaume-Uni, les contrats à impact social (CIS) existent en France depuis 2016. L'objectif : faire financer par des acteurs privés des projets « innovants » et expérimentaux dans le champ du secteur social. En cas de réussite, charge à l'Etat de rembourser. Quatre ans après leur lancement, malgré un bilan en demi-teinte, le gouvernement réitère sa volonté de faire fructifier ce mariage entre la finance et le social, et lance un fonds de paiement au résultat.

« **G**AGNANT, GAGNANT, GAGNANT. » La promesse des contrats à impact social est séduisante. D'inspiration anglo-saxonne, les CIS ont pour visée de faire financer des programmes sociaux et médico-sociaux par des investisseurs privés – principalement des banques. En cas de « succès » du programme, la puissance publique s'engage à rembourser, avec intérêts, l'investisseur. L'argumentaire du « win-win » est le suivant : l'Etat ne paie qu'en cas de réussite et économise à terme grâce au principe des coûts évités (placement en institution, décrochage scolaire, chômage...) ; les associations, elles, ont enfin les moyens pour déployer leurs actions.

Du côté des détracteurs, les appellations ne manquent pas. « Partenariat public-privé (PPP) du social », « cheval de Troie du paiement au résultat », le contrat à impact social est perçu comme un nouvel outil de financiarisation du social. Et pour cause. Si l'autorité publique ne prend pas de risque au départ, elle assume in fine le remboursement du projet, des intermédiaires et l'intéressement de l'investisseur privé. Lancés au Royaume-Uni en 2010, les « Social Impact Bonds » (SIB) ont essaimé à grande vitesse à travers le monde, en réponse à la raréfaction de l'argent public. En Angleterre, ils explosent dans les domaines du sans-abrisme et de la protection de l'enfance, où les subventions publiques ne sont plus qu'un lointain souvenir ; les taux d'intérêt de certains SIB peuvent alors atteindre 15 %. C'est dans cette lignée que les premiers CIS voient le jour en France en 2016 à titre expérimental, à la suite d'un appel à projets initié par Martine Pinville, à l'époque secrétaire d'Etat chargée de l'économie sociale et solidaire (ESS). Sur le papier, les partisans de l'alliance entre la finance et le social ont trouvé l'outil de leurs rêves.

« *Le CIS n'a pas vocation à remplacer tous les modes de financement, il est adapté pour certaines actions innovantes dont l'impact des opérations est mesurable. Il peut alors devenir un outil très puissant* », s'extasie le haut-commissaire à l'ESS, Christophe Itier. « *Surtout, il doit permettre de changer le logiciel des politiques publiques pour passer à une logique de prévention et de long terme.* » Le message n'est



JEANNE MENUJOLET

pas antinomique avec la mouvance libérale. « *Le gros changement institutionnel induit par les CIS, c'est qu'ils importent le paiement au résultat en France* », décrypte Nicolas Chochoy, de l'Institut Godin. L'aide publique devient alors conditionnée à la mesure de l'impact (voir page 14).

RELANCE ÉCONOMIQUE ET FONDS DE PAIEMENT AU RÉSULTAT

Pourtant, depuis la signature des premiers contrats en 2016, leur nombre n'a pas explosé. Le premier contrat, passé avec l'Adie (Association pour le droit à l'initiative économique), vise l'insertion économique de 172 à 320 personnes installées dans des zones rurales ou montagneuses. Article 1 s'est donné l'objectif d'accompagner 1 000 jeunes ruraux boursiers dans la poursuite de leurs études, Wimoov propose de suivre 10 000 personnes en situation de précarité en matière de mobilité, et la Cravate Solidaire, elle, vise à former 900 bénéficiaires éloignés de l'emploi aux codes du recrutement. Dans le secteur de la protection de l'enfance, les Apprentis d'Auteuil ont également signé un contrat pour prévenir le placement d'enfants en institutions (voir page 11). Enfin, le petit dernier, signé en janvier 2020, concerne Réseau

Eco-Habitat, qui projette de réaliser 200 chantiers de rénovation énergétique des bâtiments. Dans l'ensemble, les CIS passés en France représentent moins de 10 millions d'euros, et concernent des dispositifs très ciblés. Les taux de rémunération versés aux investisseurs s'échelonnent quant à eux entre 3 et 6 %. Le faible déploiement de ces contrats tiendrait à plusieurs problèmes, listés dans la mission « Lavenir », du nom du président de l'Adie, consacrée au bilan des premiers CIS (1). Trop complexes sur le plan juridique, trop coûteux en termes de structuration administrative et financière. L'Adie et Article 1 expliquent ainsi avoir respectivement consacré un temps plein pendant 12 et 18 mois pour la seule élaboration du contrat. Chaque projet nécessite en effet près d'une dizaine d'acteurs : investisseurs – plusieurs banques et fonds d'investissement –, évaluateur de l'impact, ministères (jusqu'à cinq pour un projet) ou collectivités locales, structureur du projet et prestataire. Un projet porté par Médecins du monde (alternative à l'incarcération par le logement et le suivi intensif, à destination de personnes souffrant de troubles psychiatriques) est en cours de contractualisation depuis plusieurs années, sans avoir vu le jour. Ces freins auraient pu signer l'arrêt de mort des CIS. L'actualité immédiate nous prouve l'inverse et témoigne de l'attachement du gouvernement à faire fleurir ce type de financements public-privé. Prévu initialement au premier trimestre 2020, un fonds de paiement au résultat créé par le haut-commissariat

à l'économie sociale et solidaire devrait voir le jour ces prochaines semaines. « *Tout est prêt, les deux premiers appels à projet portant sur l'insertion et l'économie circulaire seront lancés avant l'été* », confirme Christophe Itier. « *Je pense que les défis sont suffisamment nombreux et vastes, encore plus dans cette période de sortie de crise, pour qu'on puisse aller chercher tous les moyens possibles afin d'être à la hauteur* », ajoute le haut-commissaire. Le premier fonds de paiement au résultat français s'inspire de ce qui existe aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, au Portugal ou encore au Danemark. Cet « outil de gouvernance » reposera sur deux piliers : un centre de compétence, qui sélectionne et accompagne les CIS, et un centre de service chargé de gérer les flux financiers et les montagnes juridiques des contrats en vue de simplifier les procédures pour les porteurs de projet. Incarnation parfaite de ce modèle hybride public-privé, la Caisse des dépôts et consignations sera chargée de ce second volet, en plus de son rôle d'investisseur dans les programmes sociaux, à travers sa Banque des territoires (entre 2016 et 2019, la Caisse des dépôts a investi 1,6 million d'euros dans cinq CIS). Pour démarrer, les ministères de la Transition écologique et solidaire, du Travail et de la Cohésion des territoires ont chacun promis d'investir 10 millions d'euros dans ce fonds. ●

(1) « *Pour un développement du contrat à impact social au service des politiques publiques* » - Juin 2019.

Un marché en expansion pour les entrepreneurs sociaux

Loin d'être acceptés par l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire, les contrats à impact social sont fortement défendus par les entrepreneurs sociaux. Issus, pour les plus jeunes, des grandes écoles de commerce, ceux-ci sont convaincus qu'il faut que le secteur se modernise et change d'échelle. Renforçant ainsi le « choc des cultures » avec les travailleurs sociaux de terrain.

L E 11 AVRIL 2020, LE GROUPE SOS PUBLIAIT UN MANIFESTE aux côtés de la Croix-Rouge et de WWF pour rebâtir le « monde de demain » à partir de propositions citoyennes. Vieillesse, santé, emploi, jeunesse, solidarité... Le Groupe SOS peut se targuer d'être présent dans tous les domaines impactés par la crise sanitaire. Se présentant comme « la première entreprise sociale européenne » (18 000 salariés, 550 établissements gérés dans 44 pays), il est devenu le moteur français de l'entrepreneuriat social. A sa tête, Jean-Marc Borello, ancien éduca-

teur devenu entrepreneur dans l'économie sociale et solidaire (ESS) et aujourd'hui membre du bureau exécutif de La République en marche (LREM). Les titres de ses derniers ouvrages résumant bien sa pensée : *Pour un capitalisme d'intérêt général*, publié en 2017, suivi de *L'entreprise doit changer le monde*, en 2019. « *Pour Borello, la solidarité, c'est fini. Il faut aller sur le terrain du marché, avec nos valeurs de l'ESS* », analyse Michel Chauvière, sociologue du travail social. Ce groupe est venu préfigurer le tournant opéré par l'ESS depuis 2014. Portée alors par Benoît Hamon, la

loi relative à l'économie sociale et solidaire a instauré le concept d'« entreprise sociale » et a redéfini l'ESS comme un « mode d'entreprendre ». En clair : la fin sociale justifie les moyens financiers. L'entrepreneuriat social à la française n'a toutefois rien inventé. A l'image des contrats à impact social (CIS), leur modèle vient d'outre-Manche, où les idées de sir Ronald Cohen se sont déjà largement infusées. Ce financier britannique a fait ses armes dans le capital-risque et appelle aujourd'hui à une « révolution philanthropique » par le biais de l'investissement à impact social. « Sir Ronald Cohen se sent investi d'une mission divine : comme les associations et les entreprises sociales sont petites et n'ont pas d'argent, il va leur apprendre à devenir grandes », résume Nicole Alix, présidente de l'association La Coop des communs.

En France, ce courant de pensée s'incarne dans le Mouvement des entrepreneurs sociaux (Mouvés), coprésidé par Jean Moreau et Eva Sadoun. Un autre porte-parole en est Hugues Sibille, président de la Fondation du Crédit coopératif et membre du groupe d'experts de la Commission européenne sur l'entrepreneuriat social. Après être passé au sein du groupe de conseil Ten, c'est lui qui, en 2013, a représenté la France à la Task Force sur l'investissement à impact social créée par le G8. Le rapport qu'il a rendu à la secrétaire d'Etat à l'économie sociale et solidaire contient les prémices des contrats à impact social. « Après la vague libérale de penseurs comme Hayek et Friedman, suivis par des gouvernements comme ceux de Reagan et Thatcher, on a vu arriver dans les années 2010 des néolibéraux plus redoutables que les premiers, qui estiment qu'il n'y a plus un seul secteur sanctuarisé, comme pouvaient encore l'être l'humanitaire ou le social », analyse le coordinateur du Collectif des associations citoyennes Jean-Baptiste Jobard.

LA VOIE DU « SOCIAL BUSINESS » ET DE L'INNOVATION SOCIALE

Le constat n'est pas surprenant au regard des trajectoires de ceux qui portent aujourd'hui l'entrepreneuriat social. A la tête de ces instances de l'ESS, les travailleurs sociaux se font rares, remplacés par des cadres sortis d'écoles de commerce. Avec sa chaire « Innovation et entrepreneuriat social », l'Essec, première école française de management, ouvre la voie au social business dans les années 2000. Dans la foulée, HEC Paris a créé l'Observatoire du management alternatif pour diffuser des méthodologies qui promeuvent « le changement et construire un monde plus agréable tout en continuant à faire du profit ». En 2019, les masters les plus prestigieux axés sur l'impact social se trouvent dans les universités d'Oxford, de Californie, de Rotterdam ou de Toronto.



VINCENT WARTNER

La « vieille ESS » est alors sommée de prendre le tournant. L'injonction à être efficace, et à le prouver, devient la norme. « Hybridation des ressources », « innovation sociale », « évaluation de l'impact »... La novlangue se déploie, à mesure que le « new public management » infiltre les structures sociales. L'objectif du « changement d'échelle » est partout, avec le modèle du Groupe SOS en ligne de mire. Les financements hybrides entre public et privé s'imposent, aux côtés d'autres ressources. Tel le mécénat de compétences, qui consiste à détacher le salarié d'une entreprise souhaitant « offrir » ses compétences auprès d'une association qui en manque. Ou encore le « pro bono », qui s'inscrit dans une démarche de responsabilité sociale des entreprises (RSE), lesquelles peuvent en outre bénéficier d'une réduction d'impôt de 60 %.

Dans ce contexte, le terrain était favorable au déploiement des contrats à impact social. « Participer à un SIB, c'est aussi une manière de montrer qu'on est moderne, qu'on s'inscrit dans l'ère du temps, qu'on va chercher du côté des innovations financières », estime Yannick Godin, membre de l'Institut Godin, qui mène des travaux de recherche sur l'innovation sociale et les politiques publiques. « C'est un écho à ce discours perpétuel selon lequel il faut professionnaliser cette part de l'économie, comme si le monde associatif était peuplé d'amateurs. » ●

⬇

« Il faudrait professionnaliser cette part de l'économie, comme si le monde associatif était peuplé d'amateurs »

La protection de l'enfance dans les filets des CIS

Si les contrats à impact social (CIS) français ont d'abord été signés dans le champ de l'insertion économique et de l'égalité des chances, celui mené par les Apprentis d'Auteuil dans le secteur de la protection de l'enfance se rapproche davantage de ce qui existe au Royaume-Uni. Il témoigne d'une tendance plus dangereuse de privatisation de l'action sociale dans un domaine en tension depuis de nombreuses années.

L S'AGIT D'UN CONTRAT À IMPACT SOCIAL «DEUX EN UN». Déployé dans deux départements différents, en Loire-Atlantique, depuis janvier 2019, et en Gironde, depuis juin de la même année, le contrat est établi avec les conseils départementaux respectifs, pour des montants de 2,5 et 2,7 millions d'euros. Il vise, in fine, à prévenir le placement d'enfants en institution. La modalité d'action est la suivante : intervenir auprès de familles où sont décelées des difficultés éducatives, en proposant un accompagnement dans un logement neuf tout en se centrant sur «*les compétences parentales et familiales*».

Sur une base de 68 familles bénéficiaires, l'opération sera considérée comme réussie si, pour 56 familles, le juge des enfants et le conseil départemental considèrent qu'il n'y a pas besoin de placement. «*On veut montrer qu'on peut agir au croisement des problématiques sociales du logement et du risque éducatif. La prise en charge des deux existe aujourd'hui, mais pas en même temps*», détaille Baptiste Cohen, coordinateur «protection de l'enfance» chargé du volet social du CIS.

Pour les promoteurs de ce CIS, l'objectif principal est celui des «*coûts évités*» des placements. A l'heure actuelle, le placement est trop souvent privilégié face au maintien à domicile, et elle plombe les comptes des départements. En France, fin 2018, 53 % des mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE) consistaient en des placements de mineurs ou des accueils de jeunes majeurs en dehors de leur milieu de vie habituel (selon les derniers chiffres 2017 de la Drees) (1), les dépenses annuelles de placement s'élevant à 6,1 milliards d'euros.

ENTRE DEMANDE D'INNOVATION ET RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Pourtant, des mesures alternatives au placement existent. Et c'est bien là tout le paradoxe. «*Le dispositif tel qu'il est conçu par la loi propose un panel de mesures qui permettent aux professionnels d'accompagner les familles et d'adapter leurs actions à leurs problématiques*», analyse Gaëlle Aubin, assistante sociale, dans un mémoire consacré au CIS des Apprentis d'Auteuil. Cependant, ces mesures ne sont pas toujours accompagnées de moyens. «*Le travail de prévention nécessite autant de présence dans les familles, indispensable pour créer un lien de confiance et aborder le travail éducatif. Cette injonction du législateur vient en contradiction totale avec le retrait progressif de la collectivité et de ses financements dans ce domaine*», poursuit-elle.

Comme dans la plupart des contrats signés, le projet avait été imaginé bien avant l'appel à projets du gouvernement. «*Les travailleurs sociaux avaient identifié l'absence de sens de certains placements et ils avaient réfléchi en équipe à une idée qui pourrait apporter des solutions. Mais le manque de possibilité de financement n'a pas permis de la mettre en place*», écrit Gaëlle Aubin.

Le cas des Apprentis d'Auteuil est presque un modèle d'incarnation des dysfonctionnements du système social actuel. Pris entre l'injonction paradoxale à être efficaces et une raréfaction de l'argent public, entre une incitation permanente à innover et des modalités de financement par appels à projets les contraignant à entrer dans des cases prédéfinies, les travailleurs sociaux voient leurs marges de manœuvre réduites.



« C'est ce qu'a théorisé Viviane Tchernonog avec la "commande publique". Il s'agit désormais du mode dominant de financement du secteur associatif, un mode descendant qui entraîne un changement du statut des travailleurs assignés à un rôle de variable d'ajustement des politiques publiques », théorise le sociologue Matthieu Hély.

Alors, quand ils tentent d'innover malgré tout, c'est sur leurs fonds propres. « Ce sont des montages avec des bouts de ficelles : récupérer l'argent d'un poste non pourvu, un bâtiment non utilisé... Mais le problème, c'est que ces innovations ne sont pas forcément valorisées par le département. Pire encore : si on le fait trop, les pouvoirs publics estiment qu'on peut continuer à le faire à moyens constants. » Elle-même issue du travail social, Gaëlle Aubin s'interroge surtout sur la réalité de l'innovation du contrat à impact social proposé dans le cadre de la prévention.

« J'ai l'impression qu'on appelle "innovation" des services qui existent et que l'on nomme différemment. » Dans son mémoire, elle évoque l'exemple d'une équipe qui, depuis les années 1980, dispose d'un parc d'appartements relais pour accueillir des familles placées par le juge des enfants. « Le dispositif ressemble trait pour trait à la proposition d'innovation du CIS. L'équipe n'est pas constituée tout à

fait des mêmes personnes, mais globalement, le projet reste le même : accompagner les familles et leurs enfants dans la vie quotidienne afin de mener un travail éducatif et éviter le placement d'un ou des enfants. »

MODÈLE ET DÉRIVES À L'ANGLAISE

Au Royaume-Uni, les « Social Impact Bonds » (SIB) sont désormais monnaie courante dans la protection de l'enfance. L'organisation Social Finance, société qui mobilise des fonds destinés à l'impact social, en recense une vingtaine. Il s'agit en effet de l'un des secteurs privilégiés de ces contrats, où la privatisation généralisée du système entraîne pourtant de graves cas de maltraitance. En France, de nombreux travailleurs sociaux redoutent l'entrée des banques dans le champ de la protection de l'enfance et notamment le risque de « cherry-picking », principe

« Choisir le public le plus solvable pour satisfaire les objectifs fixés par les investisseurs »

consistant à choisir le public le plus solvable ou rentable pour satisfaire les objectifs fixés par les investisseurs. A l'heure actuelle, le manque de recul et l'opacité autour de l'élaboration des critères et des publics choisis ne permettent pas de confirmer ni d'infirmer cette crainte. Baptiste Cohen, chargé du volet social du CIS, assure au contraire que dans le cas des Apprentis d'Auteuil, « le choix a été fait de travailler avec des familles en très grande difficulté ». D'expérience, Gaëlle Aubin, pour sa part, ne fait que constater que cette tendance est déjà en cours dans le champ social en général : « Face au peu de financements, les associations ont tendance à se tourner vers un public solvable, auquel elles peuvent demander une participation, ou bien elles se plient aux attentes des financeurs. Le projet associatif se retrouve alors biaisé, pris dans des logiques financières qui parfois entravent sa mise en œuvre. »

Les risques de dérives se situent donc bien à ce niveau de contractualisation. Par la suite, une fois les moyens accordés par les investisseurs, les travailleurs sociaux bénéficient paradoxalement de conditions matérielles inédites pour mener à bien leurs missions. Mais si pendant quatre ans le dispositif du CIS permet de se consacrer à un travail de qualité sur le terrain, la question de la pérennisation est cruciale. Au lancement des premiers contrats, le gouvernement assurait qu'en cas de réussite, il reprendrait à sa charge la politique expérimentée pendant le CIS, à travers des financements publics. Dans le cadre précis des Apprentis d'Auteuil, il a été soutenu par le département avec cette même promesse. Pourtant, aujourd'hui, aucun engagement n'a été signé concernant la suite du projet. Ni pour ce contrat, ni pour les autres. ●

(1) Disponible sur bit.ly/2XK7e09.



VINCENT WARTNER

L'investissement à impact : nouvelle panacée des banques

Au cœur du dispositif, entre le prestataire chargé de la mise en place du programme social et la puissance publique qui rembourse l'action une fois terminée, se trouve l'investisseur. Si, en Angleterre, cette fonction est souvent remplie par de grosses fondations, en France, elle est occupée par les banques, désormais épaulées par des fonds d'investissement à impact. Telle la BNP, qui cofinance la totalité des contrats engagés dans l'Hexagone.

SANS INVESTISSEUR, PAS DE CONTRAT À IMPACT SOCIAL (CIS). C'est l'acteur central du dispositif. En France, depuis le premier appel à projet lancé en 2016 par le secrétariat d'Etat à l'économie sociale et solidaire (ESS), plusieurs banques se sont impliquées dans des CIS. Dans la majorité des contrats, BNP Paribas et la Caisse des dépôts et consignations font figure de tête d'affiche. Sur le papier, leur rôle est clairement défini : c'est à elles que revient la charge du risque, ôtée à l'Etat, en contrepartie d'une prime versée en cas de réussite du programme. *« Notre intérêt pour les CIS a commencé très tôt, dès 2014, d'abord aux Etats-Unis, où la pratique est beaucoup plus développée, puis en France. Mais avant l'appel à projets de 2016, la puissance publique n'était pas convaincue de la valeur ajoutée de l'intervention d'acteurs privés dans l'action sociale »,* raconte Maha Keramane, responsable de la branche « entrepreneuriat social et microfinance Europe » chez BNP Paribas. Dit autrement, pourquoi une banque voudrait investir dans le social ? La question mérite en effet d'être posée. Actuellement, BNP Paribas accompagne sept CIS en France (lancés ou en cours de contractualisation), deux aux Etats-Unis (sur la protection de l'enfance et sur l'inclusion des vétérans en syndrome post-traumatique) et un en Belgique (pour prévenir le sans-abrisme de jeunes désinsérés), portant à dix le nombre total de contrats dans lesquels la banque s'est engagée ces dernières années, et à 9 millions d'euros son investissement financier. Le 4 février dernier, la banque française a même lancé, avec le Fonds européen d'investissement, un fonds de co-investissement de 10 millions d'euros dans le but de fédérer autour de ces contrats de nouveaux acteurs bancaires à l'échelle européenne. *« En tant qu'acteur bancaire, nous sommes au centre de l'écosystème économique, et donc en capacité de faire la jonction entre les différentes parties prenantes du CIS. Cet outil nous permet de mettre notre savoir-faire financier au service d'un impact sociétal positif »,* abonde Maha Keramane. Et tant mieux si cet impact peut également rapporter. Bien que largement moins lucratifs que des placements

financiers classiques, les contrats à impact social prévoient toujours, en cas de réussite du projet, le versement d'une « prime » fixée au moment de l'élaboration du contrat, en plus du remboursement des sommes investies. *« On préfère parler d'une prime à la performance plutôt que d'un taux d'intérêt car elle n'est versée qu'en cas de dépassement des objectifs. En France, le TRI [taux de rentabilité interne] des investisseurs dépasse rarement 6 % . »*

DÉLÉGATION DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Pour Nicole Alix, présidente de l'association La Coop des communs, le danger réside précisément dans ce transfert de la prise de risque. *« L'idée que l'Etat n'est plus là pour prendre des risques a une force de récit extrêmement puissante. Avec les CIS, j'ai peur qu'on soit face à une nouvelle arnaque, au motif qu'il y a aurait un dû à l'égard du financeur qu'est l'Etat. Or la puissance publique doit prendre des risques pour que la cohésion sociale soit maintenue. »* Une idée partagée par Bernard Horenbeek, président de la banque coopérative La Nef. *« Les financiers ne sont pas des sots, ils vont là où ils savent qu'ils peuvent à minima récupérer leurs billes et retirer des bénéfices. Car les bénéfiques, ça peut aussi être de la communication. »*

Un premier gage est assuré par le choix de prestataires reconnus et identifiés sur le territoire – en confèrent les structures actuellement financées par un CIS – et la nature même des projets portés, dont le caractère « innovant » semble davantage signifier « coûteux » que « risqué ». Des garde-fous assurent aussi aux investisseurs de ne pas tout perdre : mise en place de paliers dans les objectifs, permettant de rembourser au compte-gouttes et plus vite ; séparation entre les indicateurs de moyens, de résultats et d'impact. *« Les indicateurs de moyens peuvent jouer ce rôle de mitigation du risque, car il est moins probable de ne pas les atteindre. Toutefois, si l'association ne déploie pas correctement le programme ou si elle ne touche pas assez de bénéficiaires, les investisseurs peuvent tout perdre »,* précise Maha Keramane (voir page 15). Sans surprise, le haut-commissaire à l'ESS, Christophe Itier, se montre quant à lui pragmatique : *« Je préfère qu'une banque investisse*

dans des actions sociales ou environnementales, surtout dans ce cadre régulé, plutôt que de faire de la spéculation. Arrimons la finance au réel, et je pense que le pays et le monde se porteront un peu mieux.»

DÉPLOIEMENT DE FONDS À IMPACT

Pour sa part, Bernard Horenbeek établit un lien entre la financiarisation du social par le biais des CIS et le tournant pris par les banques après la crise de 2008. «*A ce moment-là, elles ont découvert que les citoyens s'intéressaient à la finance éthique et se sont donc adaptées, notamment en créant des fonds d'investissement responsable ou à impact...*»

Fonds à impact social, fonds durables, fonds 90-10, fonds de partage... Les propositions d'investissement thématiques «à impact» alliant retour financier et retour social se multiplient. Selon Novethic, centre de recherche financé par le groupe Caisse des dépôts et consignations, les encours des fonds durables ouverts aux particuliers ont été multipliés par deux en 2019, pour atteindre près de 280 milliards d'euros. Directrice de la recherche en investissement socialement responsable au sein de la société de gestion Meeschaert AM, Aurélie Baudhuin décrypte : «*Ce n'est pas à la finance de tout résoudre, mais elle a aussi une vraie part de responsabilité. Le financement, c'est le nerf de la guerre, donc c'est intéressant de pouvoir rediriger l'investissement vers une croissance qu'on appelle "transition" "justice", "croissance verte". Et c'est une demande de plus en plus forte des clients, une demande citoyenne impulsée par les investis-*

seurs institutionnels, les mutuelles, les fonds de pensions, les caisses de retraites, qui ont cette politique de critères ESG [environnementaux, sociaux et de gouvernance].» Ainsi, les CIS font bien partie de cet investissement à impact, en tant qu'émissions obligataires. «*C'est encore une niche en France, mais c'est dans le sens de l'histoire, donc je pense que les CIS vont vraiment augmenter dans les prochaines années, et encore plus dans le contexte que l'on vit actuellement*», complète Aurélie Baudhuin.

Au-delà des débats sur la diversité des fonds et des labels, cette recrudescence pose une autre question, démocratique et sociétale. «*Désormais, ce sont des financeurs privés qui vont choisir sur quelles actions et quelles politiques sociales ils vont investir; et non plus les élus*», analyse Yannick Martell, de l'Institut Godin. Selon la priorité du moment, estimée par des banques, des entreprises voulant valoriser un tournant vert ou des particuliers souhaitant investir dans une thématique spécifique, le privé se substitue au public et à l'intérêt général. Certains CIS poussent même la logique de l'enchevêtrement public-privé encore plus loin. Dans le cas du contrat signé par l'association Article 1, l'Etat n'est pas le seul tiers payeur. A la fin du programme, en cas de réussite, il coremboursera avec le Fonds B (1). Sur un budget de 1 million d'euros, le Fonds B injectera 200 000 €. ●

(1) Fonds de dotation d'Emmanuel Faber, directeur général de Danone, spécialisé dans le paiement au résultat.

Evaluer le social à tout prix

Dernier acteur clé d'un CIS, l'évaluateur. Il intervient au long du projet pour rendre compte de l'avancée des objectifs. Garants de la mesure de l'impact social et rémunérés quel que soit le résultat, les cabinets d'audit et de conseil ont su se rendre indispensables. Et, avec eux, les méthodes d'évaluation du monde de l'entreprise, qui s'imposent aujourd'hui au champ du social.

L E FONDEMENT DES CIS TIENT À LA POSSIBILITÉ D'EN MESURER LES RÉSULTATS. A titre d'exemple, les objectifs du contrat signé par l'association Article 1 sont clairs, nets, chiffrés : 125 ateliers déployés sur cinq ans, + 7 points de pourcentage sur la «*volonté de poursuite d'étude*», «*au moins 25 mentors par cohorte*» et 5 points de pourcentage supplémentaires concernant l'assiduité à l'examen du BTS. Le projet, qui repose sur l'accompagnement scolaire de jeunes en milieu rural, prévoit le soutien de 1 000 élèves dans les Hauts-de-France et en Occitanie, et mesurera sa réussite à la lumière de ces quatre indicateurs.

Benjamin Varron, chef de projet en charge du CIS, n'y voit aucun inconvénient : «*On a l'habitude*

d'aller questionner et évaluer nos programmes. Cela nous permet de garantir qu'on a le bon impact sur les bénéficiaires et de réajuster le tir si besoin», confirme-t-il. La culture de l'évaluation, propre au monde de l'entreprise, s'est peu à peu distillée dans le secteur social et médico-social, et notamment à travers la loi 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Accompagnateur de projets au sein d'une association d'éducation populaire depuis dix ans, Alexandre a constaté une évolution. «*Cette façon d'évaluer le privé est aujourd'hui partout ; on est sur des temps courts, des projets annuels qu'il faut présenter et évaluer de façon très fine. On nous demande par exemple combien de personnes vont sortir en contrats à durée indéterminée, combien d'hommes, de femmes... Le*

problème, c'est qu'on ne fabrique pas des voitures, on ne peut pas tout prévoir.»

L'introduction de la mesure de l'impact social et son développement dans le champ de l'économie sociale et solidaire s'effectuent, aux Etats-Unis, par l'intermédiaire des réseaux de la «venture philanthropy» et, en France, par celui de l'entrepreneuriat social. Il s'agit aussi bien de «qualifier les entreprises sociales» que d'«attester de leur performance», écrit la sociologue Eve Chiapello, auteure d'un article consacré à la mesure de l'impact (1). Si les travailleurs sociaux ont à cœur de connaître l'impact sur leurs bénéficiaires, le problème tient à conditionner les financements à cette seule mesure. Avec les CIS, l'introduction du paiement au résultat pousse la logique un cran plus loin, et l'évaluation de l'action sociale devient aussi une façon pour le financeur d'encadrer les risques.

MESURER L'IMPACT ET MODULER LE RISQUE : LE RÔLE DES INTERMÉDIAIRES

«Dans tous les dispositifs d'investissement à impact, il faut se demander à qui bénéficie la valeur créée. Aux bénéficiaires, on l'espère ; aux gens qui ont travaillé sur le projet ; mais également aux intermédiaires», analyse Nicole Alix, présidente de La Coop des communs. Dans les contrats à impact social, plusieurs intermédiaires entrent en jeu. L'acteur bancaire, d'abord, joue un double rôle. En plus de financer, l'une des banques va également agir comme «structureur» du contrat. En cette qualité, elle participe à l'élaboration des critères de réussite et structure l'ingénierie financière. «C'est faire en sorte que des parties qui ne parlent pas le même langage se comprennent. Par exemple, à la fois respecter l'intention de la puissance publique et diversifier les indicateurs pour permettre un niveau de confort et une mesure dans le temps qui diminue la perception du risque pour l'investisseur», détaille Maha Keramane, responsable «entrepreneuriat social» de BNP Paribas. A ses côtés, intervient un évaluateur – généralement, un cabinet d'audit ou de conseil spécialisé dans la mesure de l'impact. KPMG, Kimso ou le plus récent cabinet Koreis ont investi le secteur. Consultant en impact social passé par KPMG et fondateur de la société Koreis, Adrien Baudet complète : «La première phase consiste à réaliser une étude de faisabilité pour vérifier que le projet peut entrer dans le cadre d'un CIS, car on reçoit énormément de demandes de personnes intéressées par les montants débloqués dans ces contrats. Vient ensuite l'«ingénierie évaluative», pendant laquelle on établit quels outils doivent être déployés – à la fois des indicateurs et des processus de collecte de données. Puis, lors de la dernière phase, on mène des audits sur une base régulière pour regarder si les actions sont conformes à ce qui était prévu, si les objectifs sont atteints à la fin ; et, en parallèle, documenter le projet, suivre les bénéficiaires, voir si l'activité financée est innovante et si ce qu'il se passe est pertinent, grâce à des travaux de recherche.»



Ces intermédiaires font automatiquement monter l'addition. Leur rémunération est versée quels que soient les résultats du programme. Ces coûts, auxquels s'ajoute souvent la rémunération d'un cabinet d'avocats, sont calculés dans le budget total du CIS. Celui-ci comprend donc, en plus des sommes destinées à l'association prestataire pour décliner le projet, celles prévues pour le paiement des intermédiaires, qui ne dévoilent pas publiquement leurs prix.

LA MESURE DE L'IMPACT SOCIAL, COMPATIBLE AVEC L'ESS ?

L'idéologie de la mesure à tout prix a des limites. Elle prouve que la puissance publique ne veut plus subventionner des politiques dont l'impact n'est pas mesurable. Sur le papier, tout le monde s'accorde toutefois à dire qu'on ne mesure pas le social comme n'importe quel programme. «On sait que le social, comme le sanitaire ou l'environnemental se mesure sur le temps long», reconnaît Christophe Itier, haut-commissaire à l'ESS. «En effet, il a fallu trouver des indicateurs quantitatifs qui soient objectifs et partageables», complète Baptiste Cohen, en charge du volet social du CIS porté par les Apprentis d'Auteuil (voir page 11). Dans ce cas, les indicateurs reposent sur le nombre de placements d'enfants évités, mesurés douze mois après l'entrée dans le dispositif des maison-relais. «On a cherché à rentrer dans un autre cycle d'accompagnement, avec des échéances plus courtes», poursuit-il. Conséquence directe : une pression accrue sur les équipes ainsi que sur les familles. «Pression qu'elles ont déjà sur les épaules quand elles arrivent, car il faut chercher une solution plus pérenne à la

sortie que celle qu'elles avaient à l'entrée», constate-t-il.

A la tête de La Nef, une banque pourtant éthique, Bernard Horenbeek n'a jamais été contacté pour investir dans un CIS. Lui critique le principe même du paiement au résultat. «Pour moi, tout l'impact bond»

consiste à dire que les travailleurs sociaux ne connaissent pas leur boulot, et qu'il vaut mieux faire confiance à des économistes et des financiers.» En 2016, dans un avis relatif à l'appel à projets «Social Impact Bonds», le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) pointait quant à lui le risque que les financeurs soient «tentés de ne soutenir que des projets facilement évaluables, au détriment d'autres dont l'évaluation serait plus qualitative».

Au sein même des promoteurs des contrats à impact social, le débat n'est pas tranché sur la mesure de l'impact et sur les outils pour y parvenir. Si le rapport «L'avenir» (2) prône «la simplicité», Adrien Baudet se montre critique : «A mon sens, lors de toute la première vague de CIS, on a monté des dispositifs d'évaluation très axés sur la logique de financement au résultat, avec une batterie d'indicateurs et d'objectifs à atteindre pour déclencher des remboursements, mais on a laissé de côté la logique d'expérimentation pour documenter ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas. Même si elles sont onéreuses, je pense qu'il ne faut surtout pas oublier les analyses contrefactuelles qui permettent de savoir, par rapport à un groupe témoin ou à des statistiques nationales, si c'est bien mon action qui a eu un impact sur les bénéficiaires. Sinon, l'argent public vient rémunérer des effets dont on n'est pas sûr qu'ils aient été causés par le programme en question.»

Au sein de l'Institut Godin, spécialisé sur ces questions, Yannick Martell met en garde : «Les pouvoirs publics se posent la question de l'évaluation depuis des années, et on voit de nouvelles pratiques émerger,

«L'impact bond» consiste à dire que les travailleurs sociaux ne connaissent pas leur boulot»

notamment avec les méthodes de randomisation (mises en lumière par Esther Duflot, prix Nobel d'économie). Mais des travaux critiques existent pour montrer qu'un groupe témoin ne l'est jamais complètement, et qu'il y a toujours du bricolage. Nous vivons dans un monde complexe,

ouvert et systémique, dans lequel il est très compliqué d'isoler une variable.»

Encadrer, mesurer, changer d'échelle... La machine de l'évaluation est lancée, et tout laisse à croire qu'elle ne fera pas marche arrière. Le 2 juin, l'Union des employeurs de l'ESS (Udes) a lancé Valor'ESS, un outil de mesure de l'impact destiné à ses adhérents. Le présentant comme «un outil gratuit, léger et simple d'utilisation permettant d'initier les premiers pas d'une démarche de mesure de l'impact social», le site de l'Udes précise qu'il doit «permettre de valoriser les externalités positives de leur intervention [...], d'interroger leur modèle et de s'inscrire dans des démarches d'amélioration continue de leurs pratiques» et, enfin, de «cultiver et valoriser le bénéfice social de leurs activités auprès de leurs parties prenantes». «Dans la phase de relance qui nous attend, l'évaluation est un sujet sur lequel on souhaite accélérer», confirme Christophe Itier. Adossé au fonds de paiement au résultat, Valor'ESS devrait faire aboutir plus rapidement la prochaine vague de contrats à impact social. Dont une dizaine sont d'ailleurs en cours d'élaboration sur le territoire. ●

(1) «La mesure de l'impact social comme nouvelle panacée : l'industrie financière veut "changer la vie"», de Nicole Alix et Eve Chiapello, dans la revue Les Voyelles (2014).

(2) «Pour un développement du contrat à impact social au service des politiques publiques» - Mission sur le développement des contrats à impact social du haut commissariat à l'ESS et à l'innovation sociale - Juin 2019.



ASH
ACTUALITÉS SOCIALES
HEBDOMADAIRES

LES VALEURS SOCIALES

Partageons-les



Ses numéros juridiques approfondis



Sa vision transversale du secteur



Ses actualités quotidiennes sur www.ash.tm.fr



Sa veille juridique indispensable



Son espace emploi: espace candidat et bureau du recruteur



Tout le droit de l'aide et de l'action sociales



Ses ouvrages professionnels et étudiants







