

Analyse



2012

Réseau Financement
Alternatif

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

A une période où les États doivent faire face à de grands déficits budgétaires, conséquences d'une crise économique qui semble vouloir s'éterniser, les pouvoirs publics sont à la recherche de nouveaux modes de financement du secteur social. Ce besoin se fait notamment sentir dans des domaines comme la prise en charge des personnes précarisées, la gestion de la délinquance ou encore la santé, qui constituent un poste important dans les budgets des États.

Parallèlement, les nombreuses organisations sans but lucratif engagées dans la résolution des problèmes sociaux en fournissant des services aux populations défavorisées restent limitées dans leur action. Cela est dû principalement au manque de financements, qui sont en outre souvent réduits à du court terme. Les organismes sans but lucratif ont donc beaucoup de difficultés à accroître leurs financements afin de faire bénéficier leurs services au plus grand nombre.

C'est dans ce contexte de vaches maigres que nos voisins anglais ont développé le « Social impact bond » (ou SIB). Ce nouvel instrument financier, qu'on pourrait traduire par « obligation à impact social », se base sur un partenariat entre acteurs publics et privés. Ces acteurs investissent dans des programmes de prévention concernant des enjeux sociétaux bien déterminés.

1 Pourquoi les SIB?

Bien qu'étant encore au stade d'expérimentation dans le domaine de l'investissement, le SIB attire et se veut prometteur, ainsi qu'en témoigne l'intérêt grandissant des États-Unis et de l'Australie pour tester ce concept, après une première expérience anglaise.

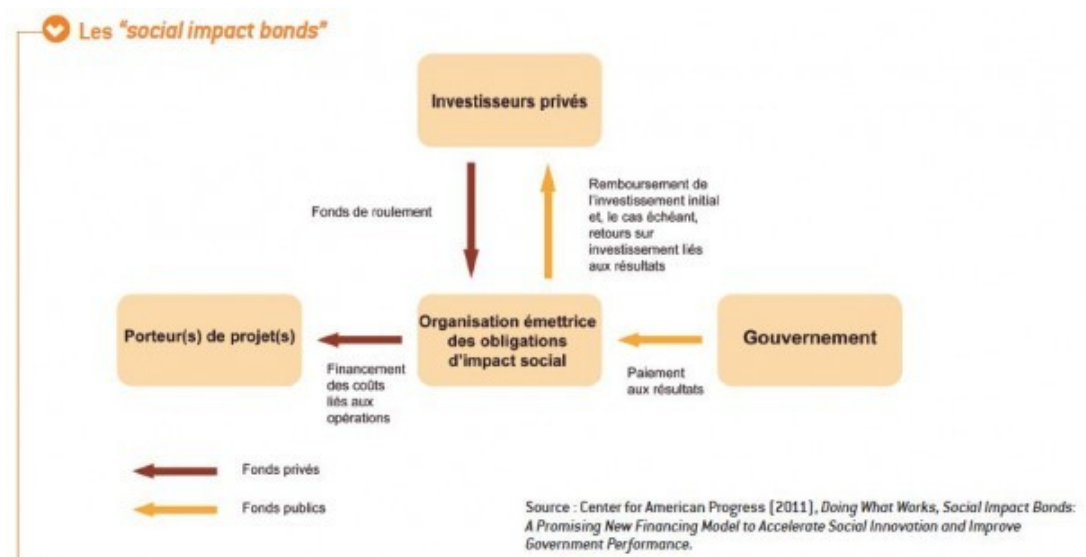
Cela s'explique par deux facteurs principaux :

1. Bien qu'ayant prouvé avec succès par le passé leur capacité à répondre aux besoins et à améliorer les conditions de vie des plus démunis (succès rendu possible par l'expérience, le ciblage et la proximité développés avec les populations vulnérables), les organismes sans but lucratif doivent faire face à un obstacle de taille : la nature du financement au sein du secteur social. En effet, les services et les projets sociaux à but non lucratif ont toujours été financés et/ou subventionnés par le gouvernement et par la philanthropie. Or, les fonds alloués le sont souvent de manière limitées et sont partagés entre plusieurs projets disparates. D'autre part, la question de la limite se pose en terme de durée : ce sont souvent des fonds alloués sans aucune garantie de renouvellement, qui ne permettent pas de développer des projets sur le long terme, d'où une interrogation sur la pertinence des actions menées.

2. Les gouvernements quant à eux sont confrontés à des problèmes de gros déficits, conséquence d'une crise financière qui dure, ce qui provoque des problèmes structurels avec des dépenses supérieures aux recettes. Contraints par l'insuffisance des ressources, les gouvernements n'ont de plus en plus d'autre choix que celui de réduire leurs interventions, même s'ils doivent pourtant résoudre les problèmes sociaux qui s'inscrivent dans leurs prérogatives (logements sociaux, prévention de la délinquance, etc.).

2 La démarche d'un Social impact bond¹

Afin de mettre en place le SIB, le gouvernement fait appel à un intermédiaire spécialisé chargé de lever des capitaux auprès d'investisseurs privés. Les fonds levés sont ensuite transférés à un ou plusieurs prestataires de services à but non lucratif, qui vont utiliser le capital obtenu comme fonds de roulement pour développer le programme de prévention et en faire bénéficier le public cible. Par leurs interventions, les organisations sans but lucratif travaillent à anticiper et à résoudre les problèmes sociaux rencontrés afin de réduire le coût qui aurait sinon dû être payé par les services publics. Un évaluateur indépendant détermine si les résultats atteints correspondent aux résultats escomptés, selon les termes du contrat avec le gouvernement. Dans l'affirmative, le gouvernement paie à l'intermédiaire un pourcentage des économies réalisées et conserve le résidu ; les investisseurs sont remboursés de leur capital et d'un taux de rendement prédéfini. Dans le cas contraire, le gouvernement ne paie rien.



¹ « From Potential to Action, Bringing Social-impact-bond to USA », May 2012, McKinsey&Company, <http://mckinseysociety.com/social-impact-bonds/>

3 Le SIB, quel intérêt pour les parties prenantes ?

Le Social impact bond² n'est pas une obligation à proprement parler. Il s'agit plutôt d'un contrat passé entre gouvernement, investisseurs privés et prestataires de services à but non lucratif. Ce contrat permet de lever des capitaux, qui sont par la suite alloués au financement de programmes de prévention (à but non lucratif) ayant pour objectif de résoudre des problèmes sociaux et de générer des économies au gouvernement.

Ce modèle est donc basé sur la conclusion de contrats conditionnés par l'atteinte de résultats escomptés. Il tire sa force du fait que toutes les parties prenantes engagées dans le processus trouvent un intérêt particulier à ce genre de programmes :

- le gouvernement : la reddition de comptes relative à l'usage de l'argent des contribuables, la réduction des coûts alloués à la résolution des problèmes sociaux et une augmentation d'offre de services efficaces pour les citoyens, sans risque financier pour le gouvernement.
- les investisseurs : une stratégie de « bottom line » avec un retour sur investissement à la fois financier et social, mais aussi des avantages liés à une diversification du portefeuille avec la participation dans une nouvelle classe d'actifs.
- les organismes sans but lucratif : un accès au capital de croissance à l'échelle des opérations, un accès à une source de revenus stable et prévisible sans effort de collecte de fonds, la coordination avec les organisations travaillant sur les mêmes problèmes.
- les communautés et les bénéficiaires : une offre accrue de services sociaux adaptés et la diminution des demandes d'intervention sur des problèmes sociaux.

Au travers des SIB, les fonds privés levés sont utilisés pour investir dans des programmes de prévention fournis par des prestataires de services expérimentés. Le retour sur investissement est effectué par les services publics sur base des résultats sociaux obtenus, et uniquement si ces résultats sociaux sont vérifiés. En mettant l'accent sur les actions préventives, les gouvernements anticipent sur les sommes

² Technical Guide to Commissioning Social Impact Bonds, Ben Jupp, November 2011, http://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/technical_guide_to_commissioning_social_impact_bonds.pdf

importantes qu'ils doivent dépenser en intervenant sur les problèmes sociaux. En outre, puisqu'ils doivent uniquement payer les intérêts si le programme de prévention est un succès, le risque est ainsi partagé entre le secteur public et les investisseurs privés.

4 SIB, les limites...

Au vu de ce qui a été développé plus haut, on pourrait croire que les SIB constituent « la » solution innovante pour résoudre les problèmes de financement des actions sociales.

C'est loin d'être le cas, et différentes conditions doivent être rencontrées pour qu'un programme puisse donner lieu à un financement au moyen de SIB³:

- L'impact sur le domaine choisi doit pouvoir être mesurable : c'est sur base de données réelles, qui prouvent que le projet fonctionne et conduit à des résultats significatifs, que le projet est évalué. Les données mesurées et leur évolution doivent être univoques. Le mode d'évaluation de l'impact social de l'action et la construction d'indicateurs pertinents constituent l'élément crucial sur lequel repose tout le système.
- Au final, le projet doit être susceptible de produire plus de bénéfices pour la société que les programmes existants qu'il est supposé remplacer.
- Un autre élément important de la démarche est que le programme doit pouvoir être renouvelable afin de permettre une diffusion à plus grande échelle en vue de rencontrer les besoins du plus grand nombre.

Les SIB ne fonctionnent donc que lorsque les coûts de réalisation du programme sont substantiellement moins importants que l'épargne pour le secteur public qui en résulte. Par ailleurs, les SIB peuvent présenter des limites liées au caractère multiple des parties prenantes en présence, ce qui peut occasionner des difficultés dans la gestion des projets. Sans pour autant être exhaustif, parmi les risques liés au modèle du SIB, il y a lieu de citer notamment :

- Le risque lié au modèle d'intervention : pour atteindre des résultats sociaux significatifs, le programme sur lequel intervenir doit être soigneusement sélectionné ; une analyse du management et de la viabilité financière du projet est indispensable (*due diligence*).

³ [Http://www.socialfinance.org.uk](http://www.socialfinance.org.uk)

- Le risque de réalisation : outre les risques habituels d'un projet d'investissement, il y a également des risques spécifiques au modèle opérationnel du SIB, notamment une confusion dans la perception de la ligne d'autorité, des problèmes de communication, un manque d'implication des partenaires, l'impossibilité de saisir des données fiables sur les progrès réalisés en temps opportun ou encore l'incapacité managériale des organisations à but non lucratif de gérer les programmes, etc.
- Le risque politique : le paiement des SIB en cas de succès ne doit pas être soumis à l'instabilité politique, autrement les investisseurs seront réticents à investir à long terme dans des projets où les fonds investis ne sont garantis qu'une année à la fois.
- Le risque financier : dans le modèle SIB, le risque étant porté en totalité par les investisseurs, il serait sans doute profitable d'introduire dans la structure des SIB des méthodes de réduction du risque (réserve obligatoire, provision pour pertes, etc.) pour attirer les investisseurs.
- Le risque de réputation : l'échec d'un programme SIB peut occasionner pour l'organisation sans but lucratif une réduction des financements, les donateurs et les pouvoirs subsidants ayant perdu confiance suite à l'échec. De même, un gouvernement qui ne paierait pas les investisseurs devrait faire face à une perte de confiance et à un abaissement de sa côte de crédit.
- Le risque lié aux intermédiaires : compte tenu du rôle important qu'ils jouent (lever les fonds, les allouer, gérer les risques liés aux SIB, etc.), il faut exiger des intermédiaires avec de réelles connaissances multidisciplinaires dans les domaines financier, gouvernemental et social, et de solides relations de travail avec les entreprises d'évaluation et des cabinets d'expertise.

5 Exemples de premiers pas

5.1 Les Anglais, pionniers des SIB⁴

Le premier SIB a été lancé en Angleterre en septembre 2010 par Social Finance, une organisation pionnière qui développe des produits d'investissements sociaux permettant la rencontre des ambitions du secteur associatif et de l'entrepreneuriat social avec ceux des investisseurs privés. Cette organisation a pu réunir £ 5 millions

⁴ Social-impact-bond : The One Service. One Year On, Social Finance, November 2011, http://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/sf_peterborough_one_year_on.pdf

en provenance de 17 investisseurs pour financer un programme de réinsertion complète des prisonniers avec de courtes peines à leur sortie de la prison de Peterborough, sur une période de six ans.

Les détenus purgeant des peines de moins d'un an reçoivent généralement peu de soutien à leur libération. Ils possèdent en moyenne £ 46 en poche et n'ont souvent pas de logement, d'emploi ou de soutien familial. Par conséquent, plus de 60% deviennent récidivistes dans l'année qui suit leur libération.

Les organisations participant à ce contrat SIB (la *S' Giles Trust*, la *Ormiston children and Families Trust*, etc.) se sont engagées à fournir des services adaptés à environ 3.000 prisonniers avant et après leur libération pour faciliter leur réinsertion dans la société. Les investisseurs du SIB viennent quant à eux pour la plupart du secteur philanthropique, comme la *Rockefeller Foundation* ou la *Barrow cadbury Trust*.

Au lancement, le ministère de la Justice et le *Big Lottery Fund* avaient offert de rembourser les investisseurs si, un an après la libération, les condamnations pour récidive diminuaient d'au moins 7,5 % par rapport à un groupe témoin.

Comme la performance SIB est mesurée par le nombre de fois où les anciens délinquants sont condamnés à nouveau, et non pas simplement par le fait de savoir s'ils ont récidivé ou non, les organisations prestataires sont encouragées à travailler avec tous les prisonniers quittant Peterborough, y compris les récidivistes les plus acharnés.

Le SIB s'étend sur huit ans et du capital est libéré chaque année, de la 1^{ère} à la 6^{ème} année. Les paiements aux investisseurs, s'ils deviennent exigibles, s'effectueront approximativement au cours des 4^e, 6^e et 8^e années. Les retours sont proportionnels aux résultats sociaux et se situeront entre 2,5% et 13%.

La mesure des résultats concerne tous les détenus masculins libérés, indépendamment de leur participation ou non au projet. L'évaluation est faite par rapport à la pertinence du soutien qui leur est apporté : certains ont besoin d'un soutien minimal tandis que d'autres sont des clients très difficiles pour qui tout est à faire (pas d'accès aux services publics tels que les soins de santé ou les prestations sociales, une précarité de l'emploi, des revenus insuffisants, une difficulté d'accès au logement ou aux services bancaires, la dépendance à l'alcool et aux drogues, etc.). Tous les facteurs susceptibles de faciliter la réinsertion sociale et de maintenir les détenus éloignés des prisons sont pris en compte pour évaluer le succès du projet.

5.2 Le Rikers Island project⁵

Cet été 2012, pour le premier essai américain de SIB, la *Manpower Demonstration Research Corporation* (MDRC) a obtenu un prêt de \$9,6 millions pour assurer le financement de projets de lutte contre le sans-abrisme et la récidive de jeunes détenus masculins après leur libération. Le programme s'étendra sur 4 ans.

Le projet éducatif, conduit par deux associations (la *Osborne association* et la *Friends of Island Academy*), compte toucher chaque année environ 3000 jeunes détenus logés dans le huis clos Rikers Island.

Comparativement au projet anglais de la prison de Peterborough où le financement provenait essentiellement de la philanthropie, les fonds proviennent ici de la *Goldman Sachs Bank*, une des plus importantes du pays. C'est la MDRC qui emprunte auprès de Goldman Sachs. Il est prévu que Goldman Sachs soit ainsi rémunéré (jusqu'à 13 % de rendement) :

- Si la récidive de la population-cible chute de 10 %, Goldman Sachs retrouvera l'intégralité de ses fonds.
- Si elle baisse davantage, ce qui est le but recherché, la banque pourrait gagner jusqu'à 2,1 millions de dollars, soit un gain de 22 %, ce qui correspond à un rendement annuel d'environ 5 %.
- En cas de mauvais résultats, le groupe financier pourrait perdre jusqu'à 2,4 millions de dollars.

Le projet new-yorkais comporte une autre particularité : en cas d'échec, les fonds empruntés sont garantis par la fondation personnelle du maire de New York Michael Bloomberg, la *Bloomberg Philanthropies*, à travers un prêt de \$ 7,2 millions. Cependant, si le programme s'avère probant, la banque sera directement payée par le Département de la Justice qui aura ainsi bénéficié d'une baisse de ses charges avec moins de prisonnier à entretenir. La MDRC pourra quant à elle réutiliser les fonds de la *Bloomberg Philanthropies* pour une autre opération de SIB.

6 Un instrument qui séduit au niveau européen...

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale fait partie intégrante de la stratégie Europe 2020⁶: l'Union européenne (UE) veut renforcer la croissance, l'emploi et la compétitivité, mais aussi fonder une société qui soit plus inclusive. A cet effet, l'UE a

⁵ Social Impact Bond Project at Rikers Island, MDRC, http://www.mdrc.org/project_33_124.html

⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

adopté en octobre 2011 son « initiative pour l'entrepreneuriat social » (IES)⁷, qui propose un plan d'action à court terme visant à promouvoir la création et le développement des entreprises sociales.

Ce plan d'action comprend trois grands axes, le premier de ceux-ci étant d'améliorer l'accès des entreprises sociales au financement. Pour ce faire, il est notamment prévu de mettre en place un instrument financier européen de 90 millions d'euros visant à faciliter l'accès au financement, et de faire des entreprises sociales une priorité d'investissement du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) .

A l'occasion d'un séminaire européen concernant les stratégies européennes de lutte contre le sans-abrisme⁸ qui s'est tenu en juin 2012, la Banque européenne d'investissement (BEI) a présenté le potentiel des Social impact bonds à lever du capital privé en vue de financer des programmes de prévention et d'intervention précoce. Ces programmes seraient susceptibles de réduire les demandes d'intervention de crise, plus onéreuses pour les instances publiques.

Aux yeux de la BEI, les Social impacts bonds constituent des instrument financiers innovants. Ces instruments ont besoin d'un financement « de démarrage » public afin de financer des actions pilotes réussies permettant de prouver ou de développer l'efficacité du concept et, éventuellement, d'intégrer cet instrument sur les marchés des capitaux en attirant des investisseurs privés.

De plus, toujours selon la BEI, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) pourraient à l'avenir être mobilisés pour piloter et catalyser le modèle d'investissement des Social impact bonds : soit en aidant les entreprises sociales impliquées dans des programmes SIB, soit en soutenant les autorités publiques qui doivent payer des intérêts à la fin d'un contrat SIB en co-investissant dans l'investissement à risque à côté des investisseurs privés, soit enfin en augmentant le rendement versé aux investisseurs.

7 Et en Belgique?

Le schéma belge en matière de défis sociétaux ne diffère pas fortement de celui des autres nations, notamment ceux précédemment cités. Si les projets pilotes développés en Angleterre et aux États-Unis rencontrent du succès et démontrent que

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_fr.htm

⁸ The Potential for Social Impact Bonds to Attract Investors in the Delivery of Social Services , Presentation by Frank Lee, European Investment Bank, New Products and Special Transactions Department, at a FEANTSA seminar on "Funding strategies: Building the case for homelessness", hosted by the Committee of the Regions, June 2012

les SIB constituent une alternative sérieuse aux politiques traditionnellement menées par les États, d'autres pays, dont la Belgique, pourraient s'en inspirer. Ainsi, la Belgique a elle aussi besoin de mener des actions fortes et pertinentes pour résoudre les problèmes sociaux relatifs aux deux exemples que nous avons abordés :

- La récidive des détenus libérés⁹ : Dans les régions wallonne et bruxelloise, les initiatives en matière de lutte contre la récidive et d'aide à la réinsertion des détenus sont disparates. Elles sont surtout le fait d'organisations et d'associations de réinsertion socioprofessionnelle des détenus, de lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle, ainsi que des centres de formation. Au niveau politique et législatif, la question de la réinsertion des détenus n'a été sérieusement traitée que depuis quelques années, d'où la loi des principes promulguée le 12/01/2005. L'application de cette loi n'est pas toujours aisée, avec des difficultés liées d'une part à la nécessité d'arrêtés de l'exécutif pour leur entrée en vigueur, et d'autre part à une transposition difficile sur le terrain en terme de structures et de sensibilité des diverses parties prenantes. Cependant, des accords de coopérations, aussi bien au niveau des institutions (Communauté française, Région wallonne, Commission communautaire française) que des associations qui agissent sur le terrain (Concertation des Associations Actives en Prison) sont noués pour permettre de coordonner les politiques d'intervention.
- Le sans-abrisme et le mal logement¹⁰ : selon le « EU Employment and Social Situation Quarterly Review¹¹ » de Juin 2012, il y aurait 17.000 personnes sans-abri en Belgique. En 2011, le nombre de sans-abris ayant un CPAS pour adresse de référence se chiffrait à 4.785, ce qui porte les sans-abris à 2,5 % des bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale. Cependant, il reste toujours difficile de donner avec précision un chiffre sur ce phénomène de sans-abrisme. Des efforts sont entrepris pour renforcer les politiques de lutte contre le sans-abrisme et le mal logement : revenus d'intégration, primes d'installation, garanties locatives, logements d'urgence et adresses de référence sont autant de mesures mises en action par le SPP Intégration sociale.

⁹ La réinsertion des détenus. Quelles perspectives?, Ingrid Dupuis, Asbl Pour la Solidarité, Janvier 2012, http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/WP_detenus-2.pdf

¹⁰ Focus n°2 Lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez soi, 26/10/2012, SPP Intégration sociale, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/focus_sans_abrisme_2012t2_fr_0.pdf,

¹¹ ESSQR_June-2012_main doc_EN.pdf, table 15.A summary of the plight in selected EU countries, pge 46, <http://ec.europa.eu>

8 Conclusion

Les SIB n'ont pas fini de séduire : après l'Angleterre ou les États-Unis (qui réfléchissent déjà à d'autres applications), mais aussi l'intérêt porté par la Banque européenne d'investissement sur le sujet, l'Australie¹² s'y intéresse désormais. En mars 2012, trois organisations non gouvernementales sont entrées en phase de développement conjoint avec le gouvernement de la *New South Wales* sur des projets dans les domaines de la récidive et des enfants en dehors du foyer familial. Une implantation Social Finance en Israël, dont une des premières initiatives sera les SIB, est également en cours.

En mars 2012 toujours, mais en France cette fois, le centre d'analyse stratégique du Premier Ministre recommandait dans une note stratégique de compléter les sources de financement public traditionnel des entreprises sociales en expérimentant un appel à projet portant sur des financement avec un rendement conditionné aux résultats, sous la forme d'obligations à impact social¹³. Cette note constitue un outil au service des gouvernements actuel et futur. La question se pose maintenant de savoir de quelle manière la sphère politique se saisira de ces recommandations suite aux élections présidentielles et législatives.

Par ailleurs, il n'est pas anodin de constater qu'avec le projet new-yorkais Rikers Island, une nouvelle partie prenante s'intéresse désormais au financement de l'action sociale : la banque Goldman Sachs. Cette banque, riche de plus de 700 milliards d'actifs, a ces dernières années plutôt fait parler d'elle pour son rôle prépondérant dans la crise des *subprimes* – lorsqu'elle s'est enrichie en pariant sur la faillite des ménages américains – et son rôle d'instigateur de la crise de l'euro – en maquillant les comptes de la Grèce puis en misant contre la monnaie unique¹⁴.

On peut imaginer que ce type d'investisseur aura tendance à financer des projets sociaux comportant une plus grande part de risque – et donc une plus grande possibilité de gains – dans le futur. Avec de tels acteurs, il conviendra d'être particulièrement attentif à ce que ces instruments innovants d'investissement ne puissent donner lieu à de nouvelles dérives des marchés financiers (spéculation excessive, créativité financière débridée, etc.).

¹² NSW, «Social benefit Bond», 2012, http://www.treasury.nsw.gov.au/site_plan/social_benefit_bonds
«New South Wales Social Benefit Bonds Trial-request for Proposal Outcome», 20/03/2012,
http://www.treasury.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0005/21794/Request_for_Proposal_Outcome.pdf

¹³ Centre d'analyse stratégique, Mars 2012, note d'analyse no 268 - Questions sociales : Quelle place pour l'entrepreneuriat social en France ? www.strategie.gouv.fr

¹⁴ Lire à cet égard l'enquête de Marc Roche « Pour La Banque: Comment Goldman Sachs Dirige le Monde » Albin Michel, ALBIN MICHEL edition (September 1, 2010)

A ce stade, de nombreuses questions se posent quant au développement de cet instrument dans le futur : quels types de programme sociaux convient-il de viser, comment mesurer de manière appropriée l'impact des programmes et les économies générées pour les pouvoirs publics, comment évaluer le risque de succès de ces programmes – et donc le coût potentiel pour les pouvoirs publics –, quel type d'acteurs privés pourraient être intéressés par cet type d'investissement, à quelles conditions ? Comment assurer une bonne articulation et coexistence avec les autres interventions de soutien à l'investissement des États membres de l'Union européenne, qui demeurent plus que jamais souhaitables et nécessitent encore des adaptations conséquentes pour répondre aux besoins du secteur ?

La mise en place de SIB en Belgique ne se fera pas demain, mais qui sait si notre gouvernement n'envisagera pas cette option dans les années à venir... Gageons donc qu'il sera très instructif de suivre de près les développements des différents projets pilotes SIB en Europe....

*Retrouvez toutes
nos analyses sur
www.financite.be*

*Nadia NINTUNZE
Novembre 2012*