

Quel avenir pour les contrats à impact social ?

Par Emeline Stievenart

Directrice associée de KIMSO

&

Hélène L'Huillier

Consultante senior

Avec l'appui de Christophe Sanchez & Marion Vermeirsch

Le 31 mars 2017, se clôturait l'appel à projets de Martine Pinville, la secrétaire d'Etat chargée de l'économie sociale et solidaire, sur les Contrats à impact social (CIS). Lancés pour permettre l'émergence de solutions innovantes durables et crédibles, les CIS semblent attrayants pour renouveler l'action sociale. Durant un an, 13 projets ont ainsi été labellisés¹. Le 22 mars, la ministre du travail, Myriam El Khomri, signait l'engagement de son ministère en tant que partenaire public des contrats à impact social de trois associations : Wimoov, la Cravate Solidaire et Solidarités nouvelles face au chômage (SNC). Le 4 avril, Stéphane Le Foll, le ministre de l'agriculture, faisait de même avec l'association Passeport Avenir, élevant à 6 le nombre d'engagements signés par des ministères, en comptant les CIS de l'ADIE et d'Impact Partenaires soutenus par le Ministère de l'Economie dès novembre 2016.

En tant que cabinet de conseil pionnier sur l'évaluation d'impact social, KiMSO a été contacté pour participer à la réflexion autour de huit projets de CIS, et accompagne trois de ceux qui ont été labellisés en tant qu'évaluateur externe.

Qu'est-ce qu'un CIS ? Comment structurer votre approche en matière d'évaluation d'impact si vous êtes un porteur de projet ? Quel avenir et quelles incertitudes autour des CIS ? En jetant un coup d'œil en arrière – le premier contrat à impact social a été lancé en 2010 en Grande-Bretagne et 74 CIS ont depuis vu le jour dans 18 pays² – et en nous appuyant sur notre expérience, nous tâchons d'apporter un éclairage sur ces questions dans ce court point de vue³.

¹ La labellisation d'un projet de CIS par le ministère donne un signal fort sur le caractère innovant du projet et sur son adéquation à ce nouveau dispositif de financement. Elle n'engage cependant pas la puissance publique à être tiers payeur ; elle est une première étape vers la signature du CIS, qui suppose d'avoir réuni des investisseurs, un tiers payeur, et d'avoir défini les modalités contractuelles qui relient les différents acteurs.

² Source : <http://www.socialfinance.org.uk/database/> consulté le 31 mars 2017.

³ Pour aller plus loin : voir l'intervention d'Emeline Stievenart lors du workshop international « Mesures d'impact (social) et impacts des mesures » à Lille le 7 décembre 2016 : <https://chaires.org/2017/01/19/de-linvestissement-social-aux-social-impact-bonds-voir-videos/>

1. Le CIS, un nouvel outil de financement des innovations sociales

Le CIS est une forme de partenariat public-privé visant à tester, par l'expérimentation, des projets pouvant éviter des coûts à la collectivité par la prévention de problèmes sociaux dans différents domaines (lutte contre la récidive, santé, insertion professionnelle, etc.)

Un CIS réunit :

- Un acteur social – en général une association – qui porte un projet social innovant ;
- Des investisseurs privés prêts à assumer le risque lié à la réussite effective du projet en termes d'impact social ;
- Un tiers-payeur public qui remboursera et rémunérera les investisseurs si les objectifs sociaux sont atteints.

La logique sur laquelle reposent les CIS est la suivante « Si, à la suite de la mesure et de l'évaluation, le programme atteint les résultats attendus et les objectifs de performance, alors le tiers-payeur rembourse l'investissement d'origine »⁴. Une prime est généralement ajoutée au remboursement du capital initial.

Un tel dispositif est supposé « triple-gagnant »⁵ en tant qu'il permet :

- D'expérimenter des projets sociaux innovants ;
- D'assurer l'efficacité des dépenses publiques ;
- De récompenser la prise de risque par les investisseurs en cas de réussite.

En somme, ce modèle comporte de nombreuses promesses, d'autant plus qu'il a été éprouvé à l'international depuis plus de six ans (voir encadré ci-dessous).

Les CIS en quelques grandes dates

Septembre 2010	Lancement du premier CIS par Social Finance en Grande-Bretagne : celui de la prison de Peterborough, pour un programme de lutte contre la récidive.
2013 - 2017	74 CIS voient le jour dans 18 pays, dont 32 en Grande-Bretagne.
Octobre 2014	Rapport du Comité français sur l'investissement à impact social, qui propose d'expérimenter en France les CIS en les adaptant au contexte national.
Mars 2016	Lancement de l'appel à projets « Contrat à impact social » par Martine Pinville au Ministère de l'Economie et des Finances.
Juin 2016	Création de l'Impact Invest Lab (II-Lab), qui a pour mission d'accompagner l'émergence de CIS en apportant un appui technique.
Juil. - nov. 2016	Labellisation de 5 projets de CIS portés par l'ADIE, Passeport Avenir, la Sauvegarde du Nord, Impact Partenaires et les Apprentis d'Auteuil.
Janv. - mars 2017	Labellisation de 8 nouveaux projets de CIS portés par Aréli, Médecins du Monde, La Cravate Solidaire, Wimoov, Action Tank Entreprise&Pauvreté, Solidarités Nouvelles face au Chômage, l'AFD et le Chênelet.

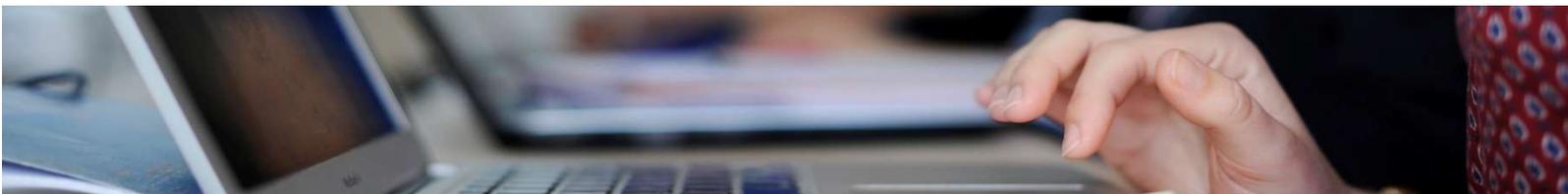
⁴ Social Finance (2016). *Social Impact Bonds: The Early Years*.

⁵ Pinville, M. (2016). *Appel à projets "Contrats à impact social". Nouvelles solutions de financement pour des actions innovantes de prévention. Gouvernement français*.

2. L'évaluation : une place centrale au cœur des CIS

Au-delà des promesses, ce qui marque dans le concept de CIS c'est le rôle fondamental que joue l'évaluation d'impact social, et ceci à double titre : d'une part, elle permet de mesurer l'efficacité du programme, ce qui jette les bases des futures politiques élaborées, et d'autre part, elle conditionne le remboursement et la prime versée aux investisseurs.

Face aux nombreuses méthodes existantes (simple suivi d'indicateurs, mise en place d'un groupe témoin, etc.), l'enjeu est d'identifier celle qui fera consensus auprès de l'ensemble des parties prenantes impliquées.



Pour quelle méthodologie d'évaluation opter ?

L'évaluation étant un élément structurant des CIS, des compétences en évaluation d'impact sont requises dès le montage du projet. Avec l'appui d'un évaluateur expert, les parties prenantes du CIS formalisent, entre autres, la population ciblée par le projet, les effets attendus par rapport au besoin social identifié et la manière de les mesurer, ou encore, le niveau de résultat à partir duquel le projet sera considéré comme un succès. L'encadré ci-après présente une liste de questions à se poser pouvant structurer l'évaluation dès le démarrage d'un CIS.

La mesure d'impact n'est pas neutre. Afin d'assurer l'adhésion des parties prenantes du CIS, l'évaluation doit être co-construite avec tous les acteurs et la méthodologie retenue doit être acceptée de tous. Dans le cas contraire, peut émerger un risque de contestation une fois les résultats connus, risque lourd de conséquences puisque le montage financier repose sur ces résultats.

En particulier, des méthodes fondées sur la comparaison entre la trajectoire de bénéficiaires et celle d'un groupe témoin (constitué de personnes n'ayant pas eu accès au projet) sont plus rigoureuses qu'un simple suivi de l'évolution de la situation du groupe de bénéficiaires. Dans ce cas, le mode de sélection du groupe témoin est une source de débats particulièrement importante.

Ainsi, les essais contrôlés randomisés (ECR) s'appuient sur une sélection aléatoire des bénéficiaires du projet pour démontrer « ce qui se serait passé sans le projet ». A partir d'une certaine taille d'échantillon, ceux-ci sont statistiquement comparables au groupe témoin, puisque le fait d'avoir pu participer au projet est uniquement dû au hasard. Une telle méthode pose cependant des questions éthiques et peut être difficile à accepter par les parties prenantes. Elle n'est applicable que dans peu de cas car elle présuppose un projet très ciblé, une chaîne d'effets

linéaire et une taille d'échantillon importante. Elle est par ailleurs particulièrement onéreuse.

Face aux ECR, des méthodes non expérimentales consistent à reconstituer, sans tirage au sort et à partir de données existantes, un groupe témoin le plus comparable possible aux bénéficiaires. Par exemple, la méthode des différences-en-différences s'appuie sur la recherche d'un groupe témoin dont le comportement historique était en moyenne très proche de celui du groupe de bénéficiaires. L'estimation de l'impact est déduite des différences entre la situation moyenne des bénéficiaires et des témoins avant et après le projet. Ces méthodes sont plus souvent applicables que les ECR. Elles nécessitent cependant l'accès à des données sur des personnes non-bénéficiaires du programme, soit par questionnaire, soit grâce à des bases administratives.

L'évaluation d'un CIS peut plus simplement reposer sur un suivi d'indicateurs dans le temps pour la population de bénéficiaires, l'enjeu étant alors de recueillir en amont l'adhésion des parties prenantes sur les seuils de performance à atteindre pour éviter des contestations méthodologiques a posteriori, chacun étant informé que cette méthode ne permet pas de prouver l'impact du CIS au sens strict.

L'évaluation d'un CIS en 15 questions

Vous souhaitez vous lancer dans un CIS ? Voici une liste de 15 questions indispensables à se poser pour appréhender l'évaluation de votre projet.

- Question n°1 Quelles sont les caractéristiques de la population cible (volume, profils, besoins) ?
- Question n°2 Quels sont les effets attendus pour cette population ?
- Question n°3 Parmi ces effets, que pourrait-on mesurer ?
- Question n°4 Que considère-t-on collectivement comme un succès dans le cadre du CIS ?
- Question n°5 Prend-on en compte des résultats intermédiaires en plus de ceux finaux ? Des résultats de différentes natures ?
- Question n°6 A quelle(s) échéance(s) la ou les mesure(s) seront-elles prises ?
- Question n°7 Quels sont les risques d'attrition (c'est-à-dire de ne pas pouvoir suivre une partie des personnes dans le temps) ?
- Question n°8 Comment limiter les biais de sélection des participants au programme ?
- Question n°9 Quel est l'objectif quantitatif que l'on se fixe ? Par rapport à quoi ?
- Question n°10 Que nous disent le passé et les statistiques disponibles ?
- Question n°11 Peut-on/souhaite-t-on constituer un groupe témoin ? Selon quelle méthodologie ?
- Question n°12 Les résultats visés permettent-ils des coûts évités suffisants pour le modèle financier du CIS ?
- Question n°13 Les résultats à atteindre par le projet sont-ils à la fois réalistes opérationnellement et suffisamment ambitieux ?
- Question n°14 Comment les données seront-elles concrètement collectées, analysées et vérifiées ?
- Question n°15 Que mettre en place comme démarche évaluative plus globale pour suivre le projet au fil du temps, interpréter les éventuels écarts, l'ajuster si besoin et avoir les éléments qualitatifs nécessaires pour la pérennisation du dispositif après le CIS ?

Plutôt que de rechercher le plus haut niveau de rigueur accessible, le double enjeu de l'évaluation dans les CIS – mesurer l'efficacité et conditionner le paiement – conduit à privilégier les méthodes compréhensibles et acceptables par tous les acteurs. Jake Segal parle ainsi de « trouver l'équilibre entre justesse et rigueur et pragmatisme et humilité »⁶.

⁶ Social Finance (2016, p. 59). *Social Impact Bonds: The Early Years*.

Existe-t-il une méthodologie de référence ? Quelques retours d'expérience...

Si l'utilisation de données quantitatives est centrale dans l'évaluation des CIS, les choix méthodologiques varient beaucoup selon les contextes :

- A l'été 2016, aux États-Unis, sur 10 projets de CIS lancés, six incluent un ECR pour déclencher des paiements aux résultats tandis que dans le reste du monde, un seul projet (en Inde) sur plus de 40 utilise un ECR.
- Un rapport étudiant 38 CIS au 1^{er} mars 2015 établissait que 27 d'entre eux reposaient sur le simple suivi de données administratives (par exemple sur l'éducation, l'emploi ou l'incarcération) sans recours à un groupe de comparaison⁷ : l'évaluation de ces projets a pour enjeu principal de valider, grâce à des données produites par une administration publique, que les objectifs quantifiés initialement fixés par les parties prenantes sont bien atteints.

Les premiers projets de CIS en France semblent pour l'instant plutôt conditionner le remboursement à cette logique d'atteinte de résultats prédéfinis en amont qu'à une preuve de causalité. Il s'agit de se fixer des objectifs quantitatifs de performance considérés comme relativement ambitieux, avec une rémunération des « succès » ou des « non-échecs », en fonction de coûts évités estimés. Ces objectifs portent sur les réalisations (ex : nombre d'individus accompagnés) et sur des résultats directs (ex : nombre d'emplois durables créés). Ce suivi conditionnant le modèle financier du CIS s'inscrit dans une logique d'audit et de certification des données et ne suffit donc pas en lui-même : il est ainsi préconisé de l'insérer dans des démarches d'évaluation plus globales, pour enrichir les questionnements et les enseignements sur le projet expérimenté.

Exemple de CIS « à la française »

Le projet de CIS « le relais familial » porté par Apprentis d'Auteuil propose une solution de prévention de placements d'enfants issus de familles connaissant des difficultés éducatives et des conditions de vie précaires, à travers la mise à disposition de logements couplée à un accompagnement des familles. La démarche d'évaluation du CIS repose sur le suivi d'indicateurs portant sur le nombre d'évitements de placements à la sortie et au bout d'un an. Elle est co-construite entre les parties prenantes.

Six éléments de ce projet en font un bon exemple de cas où le dispositif de CIS est appliqué de façon cohérente, en lien avec le contexte français :

- Le projet s'appuie sur un besoin social clairement identifié : celui de l'appui à la parentalité en prévention de placements d'enfants.
- Le dispositif de CIS permet de financer une expérimentation difficilement couverte dans les cadres et les enveloppes actuels.
- En cas de succès, le dispositif générerait des coûts évités importants.
- En cas de succès, le dispositif pourrait être repris par la puissance publique pour sa pérennisation.
- Une réflexion est menée sur la manière de réinvestir une partie des gains de la collectivité dans la pérennisation du dispositif.
- Les indicateurs quantitatifs s'inscrivent dans le cadre d'une évaluation qualitative plus large sur les apports du projet pour les différentes parties prenantes et les freins éventuels.

Le projet de CIS porté par les Apprentis d'Auteuil est encore au stade de conception, tout comme la dizaine d'autres projets de CIS en train de se concrétiser en France, et beaucoup de questions se posent sur le cadre dans lequel ils s'insèrent.

⁷ Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S., & Putcha, V. (2015). *The Potential and Limitations of Impact Bonds. Lessons from the first five years of experience worldwide*. Brookings.

3. Les nombreuses incertitudes qui pèsent sur les CIS

Trois aspects rendent, pour nous, l'avenir des CIS en France encore incertain, au-delà des incertitudes liées à l'agenda politique :

Le manque de cadre réglementaire et juridique français

- L'appel à projets du ministère de l'Economie et des Finances est peu détaillé sur les conditions à réunir pour réaliser un CIS et sur les attentes en termes d'évaluation.
- La complexité juridique et financière questionne sur l'accessibilité des CIS à bon nombre d'acteurs associatifs et sur la facilité ou non de remettre en cause le contrat dans le temps.

Une interrogation sur l'engagement de certains acteurs dans une démarche véritablement expérimentale et mise à l'épreuve de l'évaluation

- Avec l'appel à projets, les CIS ont été au cœur de l'actualité de l'économie sociale et solidaire et, peu maîtrisés, ils sont apparus pour beaucoup comme une opportunité de visibilité ou de financement de grande ampleur, avec le risque que certaines initiatives ne s'inscrivent pas dans les principes portés par ses concepteurs.

- La mesure d'impact reste par ailleurs un sujet peu familier, demandant de la pédagogie dans la démarche évaluative. La logique de performance seule, sur un ou deux indicateurs ciblés, permet de construire le modèle financier des CIS mais ne suffit pas à démontrer l'impact des innovations soutenues. Cela nécessite notamment des moyens financiers plus conséquents pour l'évaluation, mais quel montant est réalistement allouable à l'étude d'impact dans l'économie d'un CIS ? Et qui doit couvrir ce coût ?

L'absence de dispositif de pérennisation

- Au Royaume-Uni, le Cabinet a mis en place un Social Outcomes Fund de 20 millions de livres sterling, dédié à la mutualisation des apprentissages des CIS et au provisionnement des financements pour les paiements aux résultats.
- En France, la capacité à développer largement des CIS, au-delà des premiers ministères engagés et au niveau local, est incertaine sans la mise en place de ce type d'outils.

Finalement, les CIS constituent donc un dispositif plein de promesses pour donner vie à des projets innovants, s'interroger collectivement sur l'impact visé par ces projets et s'engager dans une démarche de suivi-évaluation dans la durée. L'absence de normes encadrant les CIS rend le sujet relativement adaptable à chaque contexte mais complexe et chronophage pour ceux qui se lancent. Si la souplesse permet un essaimage de l'outil, qui peut être testé sur des thématiques diverses, on peut penser qu'une utilisation plus systématique des CIS comme outil de financement en France nécessitera d'apporter une réponse aux points d'incertitudes qui demeurent.

Pour aller plus loin

- Branger, V., Gardin, L., Jany-Catrice, F., & Pinaud, S. (2015). *Evaluer l'utilité sociale de l'Economie Sociale et Solidaire*. Corus'ESS Alter'Guide.
- Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S., & Putcha, V. (2015). *The Potential and Limitations of Impact Bonds. Lessons from the first five years of experience worldwide*. Brookings.
- Pinville, M. (2016). *Appel à projets "Contrats à impact social". Nouvelles solutions de financement pour des actions innovantes de prévention*. Gouvernement français.
- Sibille, H. (2014). *Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? Innover financièrement pour innover socialement*. Comité Français sur l'investissement à impact social.
- Social Finance. (2016). *Social Impact Bonds: The Early Years*.

A propos de KiMSO

KiMSO est un cabinet pionnier de conseil et d'évaluation d'impact social, qui accompagne les organisations dans l'optimisation et la valorisation de leurs actions au service de l'intérêt général.

En évaluation d'impact, ces projets ont pris la forme d'études, de formations-actions et de mises en place de méthodes et d'outils spécifiques. Sur le conseil, ils ont pris la forme de diagnostics stratégiques, d'appui à la conception et à la mise en place d'innovations sociales et de construction de programmes d'engagement des collaborateurs.

Depuis la création de KiMSO en septembre 2014, l'équipe a mené plus de 90 missions d'accompagnement.

Nous contacter

Octavie Baculard
Directrice associée

obaculard@kimso.fr



Emeline Stievenart
Directrice associée

estievenart@kimso.fr

10 – 18 rue des Terres au Curé | 75013 PARIS | 01 76 70 26 73

www.kimso.fr

