

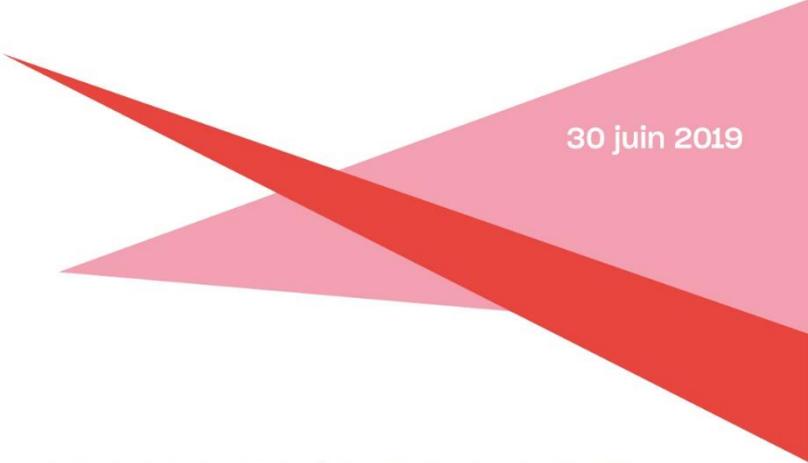


Haut-Commissariat à l'Économie sociale et solidaire
et à l'Innovation sociale



POUR UN DÉVELOPPEMENT DU CONTRAT À IMPACT SOCIAL AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Groupe de travail présidé par
Frédéric LAVENIR, Inspecteur général des finances,
Président de l'ADIE.



30 juin 2019

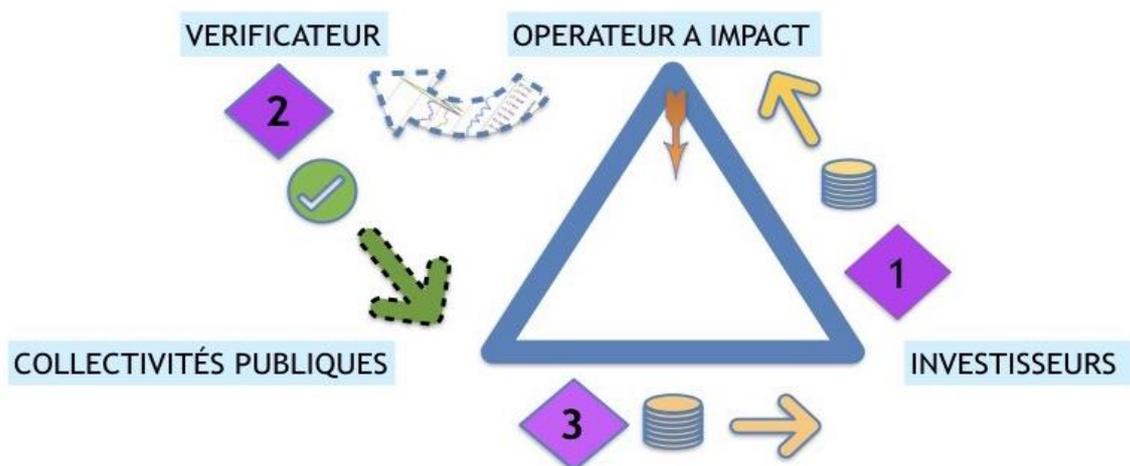


Mission sur le développement des Contrats à Impact Social (CIS)

POUR UN DEVELOPPEMENT DU CONTRAT A IMPACT SOCIAL AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Nombre d'acteurs de l'économie sociale, impliqués dans le développement des territoires et l'inclusion économique et sociale sont aujourd'hui en recherche de financements, que ce soit pour engager des projets innovants ou pour « changer d'échelle ». Dans le même temps, les élus et décideurs des collectivités publiques sont désireux de soutenir ces initiatives tout en étant plus que jamais sensibles au rapport coût/efficacité de leurs interventions: engager des moyens importants pour des résultats aléatoires est souvent difficile, voire impossible. Par ailleurs, de plus en plus fréquemment, des investisseurs privés sont à la recherche de projets susceptibles de leur apporter un rendement raisonnable tout en contribuant de manière concrète et mesurable au progrès économique et social - ce qu'on appelle communément « investissement à impact ».

Or il existe un outil en mesure de répondre à ces attentes et de faire converger, en les concrétisant, ces divers intérêts: le contrat à impact social (« CIS »), traduction française du Social Impact Bond anglo-saxon. L'opérateur issu de l'Economie Sociale finance son projet auprès d'investisseurs que la collectivité publique (« tiers payeur ») ne remboursera in fine qu'en fonction des résultats effectivement obtenus et constatés objectivement par un intervenant externe. L'investisseur privé ou parapublic quant à lui préfinance l'action et prend le risque de l'échec partiel, voire total, en échange d'une rémunération prévue d'avance en cas de succès.



Ainsi considéré en tant que mécanisme de financement innovant des projets à impact, le CIS présente d'évidents avantages pour chacun des acteurs concernés. Vu des collectivités publiques (mais aussi des donateurs privés), il permet de faire porter par un tiers investisseur tout ou partie du risque



d'échec et donc de faciliter les actions innovantes ou les « passages à l'échelle » ambitieux; en reportant les paiements au moment où les résultats sont constatés, il permet par ailleurs d'aligner dans le temps la dépense budgétaire et le gain budgétaire lié à l'impact produit (par exemple par une action de prévention, ou d'insertion). Vu des associations il s'agit d'une diversification des sources de financement et donc d'une opportunité de développement, dont l'exemple britannique montre qu'elle peut être massive. Enfin vu des investisseurs, non seulement il s'agit d'un outil socialement responsable particulièrement adapté à des politiques RSE volontaristes, mais il pourrait même sous certaines conditions constituer une nouvelle classe d'actifs pleinement intégrée à la politique de diversification des risques.

Cette vision purement technique et financière est cependant réductrice; et les expériences étrangères montrent que paradoxalement le principal intérêt du CIS est ailleurs: il constitue un puissant levier de transformation de l'action publique, à la fois parce qu'en invitant largement des acteurs associatifs au cœur de celle-ci il impose une diversification radicale des moyens des politiques publiques; et parce qu'il pose sans échappatoire possible une exigence de mesure d'impact.

Ces caractéristiques peuvent naturellement être perçues comme des contraintes et conduire à des réticences de la part d'administrations publiques habituées à d'autres modes d'intervention (subventions directes, marchés publics...). La complexité objective et plus encore la méconnaissance du mécanisme du CIS ainsi que la diversité des expertises nécessaires à sa mise en œuvre constituent également des facteurs dissuasifs. Symétriquement pour les associations, le recours au CIS est une démarche dérangeante et exigeante, que beaucoup peuvent percevoir comme étrangère à leur mission et à leur vocation. Enfin pour les investisseurs, s'agissant d'un instrument tout à fait spécifique il suppose un investissement initial (cadre juridique, politique de risque,...) que beaucoup ne sont pas prêts à engager, en tout cas tant que les montants en cause restent confidentiels.

Alors même que d'autres pays (Royaume-Uni, Etats-Unis, et dans une moindre mesure Pays-Bas, Portugal, pays scandinaves...) ont su surmonter ces obstacles et faire du CIS un outil de politique publique à part entière, le fait est que le développement du CIS en France est jusqu'à présent resté extrêmement limité : c'est pourquoi le Haut-Commissariat à l'Economie Sociale et Solidaire et à l'Innovation Sociale a confié à notre Groupe de Travail, représentatif de l'écosystème du CIS, la mission de « déverrouiller » le CIS en élaborant les outils et en proposant les décisions susceptibles d'inciter au recours au CIS, d'en simplifier et d'en dédramatiser l'usage et finalement d'amorcer une dynamique de développement.

Le Groupe de Travail a donc pris une orientation résolument opérationnelle : le produit de nos travaux menés entre avril et juin 2019 n'a aucune prétention académique et ne constitue en rien une somme sur le Contrat à impact social. Bien au contraire, nous avons voulu synthétiser à partir des expériences françaises et étrangères un *vade mecum* pratique, sans aucun caractère normatif, donnant de manière très concrète le chemin à suivre pour la mise en place d'un CIS. Les choix que nous avons effectués et les recommandations que nous formulons privilégient des solutions non nécessairement optimales en théorie mais éprouvées et déjà expérimentées en France, donc praticables à court terme, et tirent les conséquences des difficultés rencontrées, pour les anticiper ou les contourner.

A notre sens le développement du CIS en France dépend de trois facteurs clé :

- une claire conscience de ses caractéristiques, permettant de ne pas l'employer à mauvais escient, d'anticiper et d'assumer les contraintes qu'il impliquera ;



- une valorisation de l'expérience acquise, permettant de faciliter les choix, de sécuriser et de simplifier le processus opérationnel de mise en place ;
- un engagement volontariste de l'Etat, à travers une ou plusieurs initiatives publiques visibles et convaincantes.

Le CIS n'est pas adapté à toute intervention publique, loin de là. Et tout projet porté par une association n'est pas finançable par un CIS. Schématiquement on peut dire que le CIS sera envisageable pour un projet:

- dont l'efficacité est prouvée, mais présentant un aléa réel - donc en pratique le plus souvent un « passage à l'échelle » à fort contenu innovant: en effet un projet à impact totalement incertain ne trouvera pas d'investisseur; et en sens inverse un projet sans aucun risque et à effet immédiat a naturellement vocation à être financé de manière traditionnelle par la collectivité;
- et dont l'impact est mesurable de manière quantifiée, consensuelle entre les parties prenantes et à un coût faible au regard du montant global investi: ce qui suppose de renoncer à la complexité (c'est souvent douloureux), et de s'assurer de la faisabilité opérationnelle de la mesure.

Les documents « Choisir le CIS » et « Présélectionner des projets » visent à aider à ce discernement initial en donnant les éléments clé d'une grille d'analyse de projet. L'utilité de ce « test d'adéquation » n'est pas seulement de prévenir les déconvenues et les échecs, mais aussi plus généralement d'éviter que le recours au CIS là où d'autres outils d'intervention publique seraient mieux adaptés ne viennent discréditer l'outil en prêtant le flanc à des critiques justifiées.

Les documents « Construire un dispositif d'évaluation », « Structuration financière » et « Dispositif contractuel » font la synthèse opérationnelle de l'expérience accumulée à ce jour. Ils constituent en quelque sorte un kit pratique de construction d'un CIS, en dédramatisent la démarche, identifient les questions à traiter et les choix à effectuer, fournissent les clauses-type et permettent d'éviter les voies sans issue... Il va de soi que cet ensemble utilisable immédiatement est à l'état de l'art aujourd'hui mais n'a de sens que s'il est aisément accessible et connu des acteurs et surtout s'il est complété, corrigé, enrichi et adapté en continu.

C'est pourquoi ce dispositif est indissociable de la proposition de création à la Caisse des dépôts d'un Centre de compétence, en charge notamment de la diffusion (site internet, communication auprès des acteurs publics concernés, notamment collectivités territoriales et associations) et de la maintenance de la documentation produite par le Groupe Travail (cf document « Créer un Centre de compétences et de services à la Caisse des dépôts »).

Par ailleurs quelques modifications mineures de textes réglementaires ou administratifs sont proposées dans le but de fluidifier le montage des CIS.

Nulle part cependant le CIS n'a pu se développer sans un amorçage par un engagement volontariste de l'Etat, au travers d'un Fonds de paiement aux résultats (FPR) - qui n'est rien d'autre qu'un engagement budgétaire affecté à une politique publique avec des objectifs précis et clairement affichés, doté d'une gouvernance efficace en mode projet et ayant vocation à financer les actions par le biais de CIS (donc par appel à des opérateurs associatifs et avec fixation contractuelle d'objectifs quantitatifs et mesure objective de l'impact).



Il n'est pas inutile à cet égard de redire qu'au-delà de son intérêt intrinsèque, le CIS est susceptible d'apporter « par le bas » une forte contribution à la réforme de l'Etat, en touchant non pas aux structures ou à l'organisation administrative mais aux modalités de l'action publique.

C'est pourquoi notre Groupe de Travail a particulièrement approfondi ce sujet et préconise le lancement d'un FPR (cf le document « Lancer un Fonds de paiement aux résultats »). Dans un schéma idéal, ce FPR initial serait doté budgétairement à un niveau significatif (les FPR britanniques sont dotés entre 10 et 80 M€), abondé par des donateurs privés et concentré sur un petit nombre d'actions, afin de permettre une action d'ampleur, visible et perceptible par l'opinion publique et de favoriser ainsi, par l'exemple, la démultiplication des initiatives. Il pourrait également, dans une logique d'amorçage, prendre en charge en tout ou partie pour le compte des opérateurs associatifs les coûts de structuration des CIS, en mobilisant le cas échéant des financements européens. La mise en œuvre du FPR pourrait s'appuyer sur le Centre de compétences et de services à constituer à la Caisse des dépôts, qui dispose à cet égard des capacités opérationnelles nécessaires.

Il reviendrait naturellement à l'Etat de fixer, au niveau interministériel, le montant ainsi que le ou les thèmes d'intervention de ce FPR initial et sa gouvernance.



Sommaire

DOCUMENT 1 Choisir le Contrat à impact social.....	7
A. Vision « Décideur public »	8
B. Vision « Opérateur associatif »	9
ANNEXE 1 - Etats des lieux des premiers CIS.....	11
DOCUMENT 2 Présélectionner des projets	12
A. Analyse du projet	12
B. Qualification de l'organisme porteur du projet	13
DOCUMENT 3 Construire un dispositif d'évaluation.....	15
A. Les différents types d'indicateurs	15
B. Construction des indicateurs déclencheurs de paiement.....	16
C. Typologie simplifiée des dispositifs déclencheurs de paiement aux résultats	17
DOCUMENT 4 Lancer un Fonds de paiement aux résultats	19
A. Présentation générale	19
B. Constitution du fonds.....	20
C. La présélection du/des projets.....	21
D. La sélection définitive et la structuration du/des CIS.....	23
E. La gestion du dispositif.....	24
ANNEXE 1 - Obtenir un soutien des institutions européennes	25
ANNEXE 2 – Benchmark des FPR.....	26
DOCUMENT 5 Créer un Centre de compétences et de services à la Caisse des Dépôts.....	27
A. Le rôle d'un Centre de compétences	27
B. Le rôle d'un Centre de services	28
C. La Caisse des dépôts est idéalement positionnée.....	28
DOCUMENT 6 Structuration financière d'un CIS.....	30
A. Introduction.....	30
B. Qu'est-ce qu'une émission obligataire ?	31
C. Quelles sont les conditions de réalisation d'une émission obligataire ?	31
D. Quelles sont les exigences qui découlent d'une émission obligataire ?	32
E. Perspectives d'amélioration du processus de structuration contractuelle	33
ANNEXE 1 – Tableau de synthèse des Schémas de financement d'un CIS.....	34
ANNEXE 2 - Deux pistes de facilitation (réglementaire ; administrative) pour la mise en œuvre d'une émission obligataire (EO) associative.....	38
DOCUMENT 7 Cadre juridique de la dépense publique.....	39
ANNEXE 1 – Définition d'un SIEG et exigences propres au SIEG, relatives à la définition des primes Investisseurs et Opérateur	41
ANNEXE 2 – Respect de la condition juridique d'absence de contrepartie directe.....	44



DOCUMENT 8 Dispositif contractuel : aide à l'élaboration et contrat-type	47
A. Cadre général	48
B. Mesure de la performance et Indicateurs Déclencheurs de Paiements ; évaluation et Indicateurs Informatifs	49
C. Paiements et versements	49
D. Gouvernance	49
E. Situations de défaillance de l'une des Parties prenantes	49
F. Contrat-type	50
ANNEXES GENERALES.....	51
ANNEXE GENERALE 1 – Lettre de mission.....	52
ANNEXE GENERALE 2 – Composition du Groupe de travail	54





Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

DOCUMENT 1

CHOISIR LE CONTRAT A IMPACT SOCIAL

Le Contrat à Impact Social est un outil au service des politiques publiques, et non l'inverse! S'il peut constituer un puissant moyen de mise en œuvre à grande échelle de certains projets, il n'est pas adapté à toutes les situations: aussi le succès des expériences de CIS et par conséquent l'inscription durable de celui-ci dans l'arsenal des instruments de politique publique dépend-il en large part de la capacité des décideurs à déterminer très en amont s'il est adapté aux actions envisagées, ou s'il sera préférable de recourir à d'autres techniques (intervention directe, subvention, marché public traditionnel...).

L'objet du présent document est de fournir, non pas un cadre normatif, mais un outil d'aide à la décision permettant, d'une part aux collectivités en charge d'une politique publique, d'autre part aux opérateurs associatifs, d'analyser leurs projets au regard des exigences de base du CIS et d'éclairer leur décision de recourir ou non à cet outil.

Il va de soi que les situations réelles sont rarement pures et qu'il ne s'agit pas ici d'entrer dans une logique simpliste de « oui ou non » mais bien plutôt de conduire les décideurs à poser les bonnes questions : plus l'action envisagée présentera des caractéristiques proches du schéma idéal décrit ici plus la mise en œuvre du CIS aura des chances d'être simple et ses résultats satisfaisants; et plus elle en sera éloignée plus le recours à d'autres outils méritera d'être considéré.

Notre grille d'analyse résulte à la fois du bilan des expériences françaises ou étrangères et de la prise en compte des caractéristiques intrinsèques du CIS.



A. Vision « Décideur public »

1) Existence d'un objectif de politique publique clair et quantifiable en termes d'impact (effet final attendu, population cible...)

Exemples: retour à l'emploi de bénéficiaires du RSA; réduction du taux de récidive de sortants de prison; réduction de récidive suite à une pathologie lourde type cancer...

2) Un horizon d'impact pas trop lointain (3 à 6 ans)

En deçà le CIS se justifie moins, au-delà le financement sera difficile à trouver

3) Existence d'un risque de non atteinte des objectifs, lié soit à la nature des actions (risque intrinsèque), soit au niveau d'ambition visé (risque d'exécution)

4) Une taille suffisante du programme d'action

Les programmes britanniques dépassent tous 10M€, et peuvent approcher 100M€, en raison des coûts fixes de structuration à amortir.

5) Une capacité à mesurer financièrement les coûts évités (ou à défaut une appréciation explicite, non ambiguë et politiquement assumée de l'importance des gains indirects non mesurables financièrement de l'action envisagée en termes de cohésion sociale ou de développement économique par exemple)

Exemples: coût annuel d'un bénéficiaire du RSA pour un Département ; coût d'une récidive pénale ; coût d'un traitement médical suite à récidive et/ou coût social d'une invalidité consécutive...

6) Existence, en première analyse, d'une offre crédible de solutions susceptibles d'atteindre l'objectif recherché, c'est à dire a) dont l'efficacité a été démontrée et b) portées par des opérateurs sérieux

Exemples: expérimentation réussie à petite échelle, exemple étranger, documentation scientifique...

7) Anticipation des suites du CIS au terme de celui-ci

S'agit-il d'une action ponctuelle et non renouvelable? Le(s) projet(s) retenu(s) et financé(s) seront ils évalués à l'issue du CIS, susceptibles d'être poursuivis avec d'autres modes de financement ou à nouveau par CIS, ou internalisés?



B. Vision « Opérateur associatif »

1) Existence d'un projet identifié et délimité (le CIS ne finance pas une structure ou un budget global) et d'un impact objectivable et mesurable quantitativement. Ce point est absolument clé: un impact macroéconomique ou diffus sera indéfiniment contestable, en pratique indécidable et surtout inacceptable pour les investisseurs; en sens inverse une mesure purement opérationnelle (moyens mis en œuvre, nombre de personnes reçues ou traitée...) ôte tout intérêt au CIS pour les collectivités qui ont alors intérêt à utiliser des outils traditionnels.

Exemples d'impact mesurable: retour à l'emploi, baisse d'un taux de récidive, maintien à domicile...

2) Un horizon d'impact pas trop lointain (3 à 6 ans)

En deçà le CIS se justifie moins, au-delà le financement sera difficile à trouver

3) Une taille suffisante du projet,

Même dans le cadre (fréquent) de CIS multi-opérateurs ou de programmes multi-CIS, la taille du projet de chaque opérateur pris individuellement ne devrait pas être sensiblement inférieure à 1M€ (fourchette constatée hors cas français : entre 680k€ pour le CIS « Business Club » aux Pays-Bas et environ 16M€ aux Etats-Unis avec le CIS « Roca »). En deçà le coût de mise en place pour l'opérateur risque d'être disproportionné).

4) Identification d'un petit nombre « d'indicateurs déclencheurs » : le CIS exige, tant pour les investisseurs que pour les financeurs publics, une mesure lisible et simple de l'impact; ceci suppose que l'opérateur associatif renonce à l'inévitable complexité de la réalité du terrain et accepte d'être évalué selon des critères qu'il pourra considérer comme « simplistes » ou « réducteurs » de son action mais qu'il lui faudra assumer

Le plus souvent les indicateurs déclencheurs sont complétés par un jeu beaucoup plus large d'indicateurs informatifs (indicateurs de moyens, mesures d'activité, autres indicateurs d'impact..), inclus dans le contrat, et qui viennent compléter la vision partagée des efforts réalisés et des résultats obtenus.

5) Capacité opérationnelle à mesurer les résultats de manière traçable et auditable, à un coût modéré (qui devra être inclus dans le coût du projet)

Système d'information, procédures internes, existence d'un référentiel statistique externe...

6) Documentation de l'efficacité du projet au regard de l'impact attendu et de la capacité de l'organisme à mener l'action dans la durée

Exemples sur le premier point: expérience passée ou en cours, études scientifiques, références externes,

Exemples sur le second point: solidité financière, notoriété, gouvernance



7) Adhésion de la gouvernance aux caractéristiques innovantes du CIS: objectifs d'impact quantifiés, présence de partenaires issus du monde financier, mesure de résultats et contrôle par un tiers, éventuellement nécessité d'une Assemblée Générale Extraordinaire (selon statuts)...

8) Anticipation des suites du CIS au terme de celui-ci

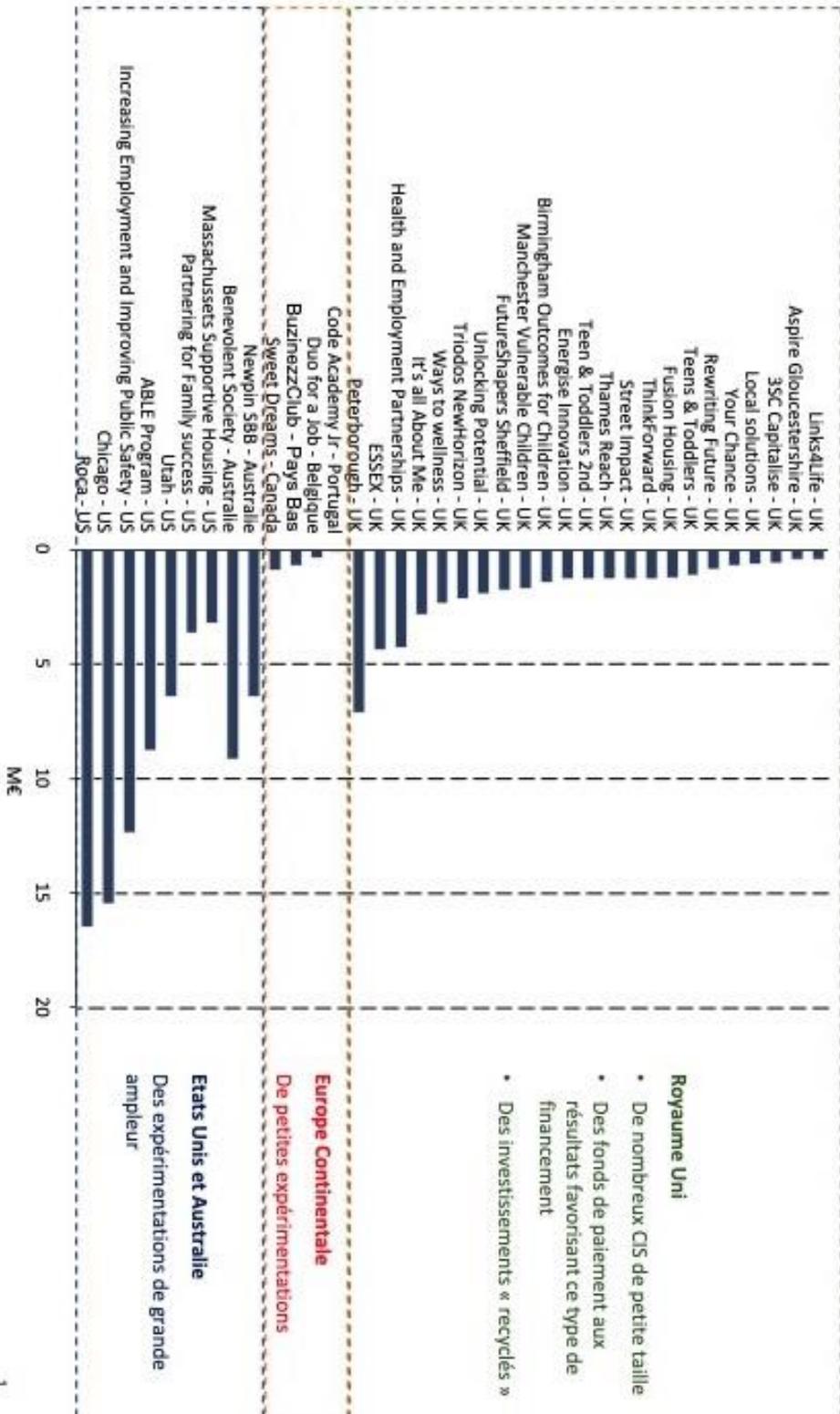
9) Dans le cas où c'est l'opérateur associatif qui prend l'initiative de proposer à une collectivité de financer un projet par un CIS, il devrait être en mesure, d'une part d'évaluer les coûts évités pour la collectivité (et de documenter autant que possible cette évaluation), d'autre part bien sûr de quantifier le besoin de financement du projet financé.



ANNEXE 1 - Etats des lieux des premiers CIS

Contrats à Impact Social – Etat des lieux

Trois types de modèles des Contrats à Impact Social à l'étranger



Source iiLab





Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

DOCUMENT 2

PRESELECTIONNER DES PROJETS

Les retours d'expériences issus des CIS existants en France ou à l'étranger montrent qu'il est fondamental, lors de la présélection des projets, un point important est souligné : l'adéquation de ce mode de contractualisation en fonction des projets. Il apparaît fondamental, dès la phase de présélection des projets, de déterminer non seulement bien sûr si l'action proposée répond aux intentions et aux objectifs de politique publique exposés dans l'appel à projets, mais aussi si la structure et le dispositif proposés sont susceptibles de répondre aux contraintes et aux caractéristiques techniques du CIS.

Les éléments d'appréciation concernent le projet lui-même et l'organisme porteur de projet.

A. Analyse du projet

Un CIS est la formalisation, entre différentes parties prenantes, d'un dispositif avec un effet précis attendu sur une population ciblée qui répond à un besoin social identifié.

1. Dimension technique

- Adéquation du projet aux objectifs de la politique publique ;
- Définition précise et description qualitative et/ou statistique de la population cible (volume, profils, besoins) ;
- Description précise du dispositif opérationnel proposé et des moyens à mettre en œuvre ;
- Effets attendus sur la population cible et documentation de l'efficacité du dispositif proposé (expérience passée, expérimentation concluante, études scientifiques...) ;
- Identification, parmi les effets attendus, des effets quantifiables et mesurables et justification de leur suffisante pertinence au regard des objectifs de la politique publique ;
- Proposition d'objectifs quantitatifs et qualitatifs et existence d'un risque de non atteinte (= test du degré d'innovation ou du niveau d'ambition).



2. Dimension économique

- Modèle économique (coût du dispositif/ressources mobilisées) ;
- Evaluation documentée des gains ou coûts évités pour la collectivité ;
- Devenir du dispositif après CIS.

3. Dimension évaluative

- Proposition d'indicateurs d'impact ou de résultats (et non seulement de moyens ou de réalisations opérationnelles!) représentatifs des effets attendus ;
- Justification du caractère opérationnel des indicateurs proposés : processus de collecte des données, coût de collecte, objectivité et contrôlabilité, fréquence des mesures ;
- Prise en compte des éventuelles difficultés méthodologiques: biais de sélection, risques de difficulté de suivi des personnes dans la durée ;
- Prise en compte de résultats intermédiaires en plus des résultats finaux.

4. Dimension partenariale

- Appui financier ou opérationnel d'autres organismes (association, collectivité, université, entreprise).

5. Dimension financière

- Présence d'un conseil/structurateur, rémunéré ou pro bono ;
- Présence d'investisseurs parties prenantes du projet.

B. Qualification de l'organisme porteur du projet

La structure qui porte le projet doit être en capacité d'assumer dans la durée ce mode de contractualisation.

1. Solidité financière

- Modèle économique de l'organisme porteur du projet ;
- Comptes récents.

2. Capacité opérationnelle

- Organisation interne ;
- Absence de disproportion entre la taille de l'organisme et la taille du projet proposé (appréciation de la capacité opérationnelle en termes humains, informatiques...);
- Clarté de la gouvernance et pleine adhésion des organes de gouvernance (Président, Conseil d'Administration...) au projet et au principe du CIS ;



- Proposition d'organisation du pilotage du projet ;
- Identification des ressources dédiées au projet (une personne, quasiment à temps plein, peut être nécessaire dans les phases les plus lourdes).

3. Capacité de mesure et de reporting

- Existence ou capacité à mettre en place aisément un système de collecte des données internes et externes nécessaires à l'élaboration des mesures de résultats et au suivi des indicateurs ;
- Description des processus de collecte des données.





Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

DOCUMENT 3 CONSTRUIRE UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION

L'évaluation de l'impact d'un projet constitue l'élément central du CIS, parce qu'elle permet à la fois de mesurer la valeur ajoutée du projet pour la collectivité et de définir les modalités de paiement au résultat.

A. Les différents types d'indicateurs

Il existe quatre niveaux d'indicateurs:

- Indicateurs de moyens: investissements réalisés, ressources humaines salariées ou bénévoles, outils informatiques mis en place... ;
- Indicateurs de réalisations : nombre de personnes accueillies ou ayant bénéficié du dispositif, nombre de crédits réalisés ou d'aides distribuées... ;
- Indicateurs de résultats : effets immédiats du dispositif sur la population cible au regard des objectifs de politique publique (mesure à court ou moyen terme) ;
- Indicateurs d'impact : effets systémiques du dispositif au-delà des effets immédiats (mesure à moyen ou long terme).

Les indicateurs de moyens et les indicateurs de réalisations opérationnelles décrivent les efforts déployés et l'avancement opérationnel du projet, dont ils permettent d'assurer le pilotage au jour le jour.

Les indicateurs de résultats et les indicateurs d'impact mesurent les effets du projet sur le public cible, perceptibles par celui-ci, et générateurs à la fois d'une amélioration du bien-être social et d'économies pour la collectivité: en principe ce sont les seuls susceptibles d'être utilisés contractuellement pour le déclenchement des paiements par le(s) tiers-payeur(s) (collectivités, fonds philanthropiques...) aux investisseurs. Si les indicateurs d'impact sont en théorie les meilleurs, en pratique ils peuvent être difficilement mesurables à un terme et à un coût compatible avec la durée d'un CIS: de ce fait les indicateurs de résultats sont souvent les mieux adaptés.



Ci-dessous quelques exemples d'indicateurs, à titre illustratif:

	Emploi	Logement	Santé
Moyens / Réalisations	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de formations dispensées - Nombre de microcrédits accordés 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de logements offerts 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'enfants vaccinés - Nombre de personnes ayant suivi le programme de prévention
Résultats / Impact	<ul style="list-style-type: none"> - Proportion de retour à l'emploi dans la population cible - Nombre de création de microentreprises pérennes sur le territoire cible - Nombre sortie durable du RSA sur le département 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de ménages ciblés ayant obtenu un logement adapté avec un taux de participation inférieur à x 	<ul style="list-style-type: none"> - Taux d'incidence de la pathologie sur la population cible - Taux de récurrence sur la population cible

B. Construction des indicateurs déclencheurs de paiement

Les indicateurs déclencheurs de paiements sont au cœur du dispositif technique du CIS puisqu'ils déterminent de manière automatique le paiement par les tiers payeurs (collectivités et fonds philanthropiques) des fonds prêtés par les investisseurs et le niveau de ces paiements (capital, intérêts, primes de succès...) en application des stipulations contractuelles. Ils sont aussi au cœur de la philosophie même du CIS puisqu'ils mesurent le niveau d'impact social constaté des actions engagées, et donc l'efficacité de l'action publique.

- a) Le ou les indicateurs retenus doivent évidemment en premier lieu refléter de manière directe et claire les objectifs de politique publique poursuivis par la ou les **collectivités publiques** initiatrices: il doit donc en principe s'agir exclusivement d'indicateurs de résultats ou d'indicateurs d'impact (cf ci-dessus).

Par ailleurs, l'unité de mesure doit être aisément et directement convertible en gain financier ou en coût évité pour la ou les collectivités concernées ainsi par exemple des indicateurs tels que la baisse d'un taux de récurrence pénale, ou de récurrence médicale, ou le nombre de sorties du RSA socle sur un territoire donné permettent de calculer, à partir du coût unitaire d'une récurrence ou d'un RSA socle, le gain financier réalisé en même temps que l'impact social positif. Le gain unitaire ou le coût unitaire évité constituent en effet un élément important de validation de l'intérêt du CIS pour la collectivité et de la structuration financière du Contrat, par comparaison de ce gain avec le niveau de la subvention et la rémunération des investisseurs.

- b) Dans le même temps, les **investisseurs** attendent un dispositif leur permettant d'apprécier leur propre risque. Ceci implique un dispositif simple, comportant un petit nombre d'indicateurs déclencheurs de paiement (idéalement un seul indicateur) et une transparence



totale dans la définition de ces indicateurs, qui doivent refléter une situation objective et ne pas comporter d'éléments subjectifs, ni à fortiori de risques de manipulation.

- c) **Tiers payeurs et investisseurs** se rejoindront par ailleurs toujours pour exiger la fiabilité, la traçabilité et la contrôlabilité des processus de collecte des données nécessaires au suivi des indicateurs. Bien entendu ceux-ci devront être mesurables à des horizons compatibles avec la durée du CIS (au maximum deux à trois ans après l'action).
- d) Face à ces attentes, les **opérateurs associatifs** sont de leur côté confrontés aux limites de leurs systèmes d'information, et à la difficulté pratique de collecter des informations fournies par des tiers ou nécessitant un suivi dans la durée des personnes ayant bénéficié du programme.

On voit bien, à travers ce « cahier des charges », que les contraintes des uns et des autres peuvent être contradictoires et que l'élaboration des indicateurs de paiement constitue un exercice exigeant de dialogue et de compromis. C'est dans cette dimension que le CIS apparaît comme une véritable co-construction et impose une nouvelle manière de mener l'action publique.

Les facteurs clé de succès sont à cet égard :

- une vision commune des objectifs fondamentaux du projet (le cap) ;
- une compréhension par chaque acteur de la logique et des contraintes des autres acteurs (coopération du monde public, du monde associatif et du monde financier!) ;
- une renonciation à la complexité et à la recherche de perfection au profit de la simplicité, de la lisibilité et de la conformité aux objectifs fondamentaux de la politique publique mise en œuvre (le pragmatisme).

C. Typologie simplifiée des dispositifs déclencheurs de paiement aux résultats

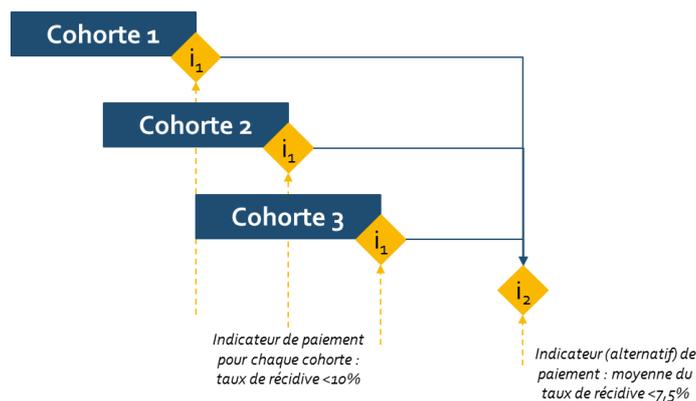
L'expérience britannique, de loin la plus complète, fait ressortir deux types principaux.

a) Cas de Peterborough (Royaume-Uni)

Description du CIS : selon Social finance, en 2010 au Royaume-Uni, 60% des personnes condamnées à des courtes peines (12 mois maximum), récidivaient dans l'année qui suivait leur sortie de prison. Le programme One service vise à diminuer le taux de récidive des personnes condamnées à des courtes peines de prison (moins de 12 mois). Il a été mis en œuvre auprès des sortants de la prison de Peterborough, dans le cadre du premier Social impact bond du Royaume-Uni. Le programme adresse 3 cohortes de 1000 personnes grâce à des associations proposant des accompagnements individualisés (budget total de 5,5M€).

Dans ce cas le paiement se fait de manière échelonnée en fonction des résultats par cohorte ou d'une moyenne des résultats à la fin du programme, sur la base d'une comparaison des taux de récidive constatés sur chaque cohorte par rapport à un taux de référence fixé qui constitue l'objectif de politique publique.





b) Cas du Fair Chance Funds (Royaume-Uni)

Description du fonds : ce fonds développe des CIS qui visent à accompagner des SDF de 18 à 24 ans (NEETS) vers un logement, l'éducation, et/ou l'emploi. 7 CIS ont été financés entre 2014 et 2016, pour un budget total de 15M£ (17M€).

Dans ce cas les paiements sont déclenchés selon une logique de « coupons », à partir du nombre de personnes incluses dans la cible dont la situation correspond à l'objectif assigné. En France, le CIS de l'Adie a une structure similaire, fondée sur la mesure directe des résultats.

Fair Chance Fund	Diagnostic	Logement	Education / Formation	Emploi
Indicateurs et paiements	1 ^{ère} évaluation (500£), 2 ^{ème} évaluation (500£), 3 ^{ème} évaluation (200£)	Entrée dans un logement (500£), Durée de maintien dans le logement : <ul style="list-style-type: none"> • 3 mois (1500£) • 6 mois (1500£) • 12 mois (1500£) • 18 mois (1500£) 	Admission dans une formation (500£) Diplôme incluant un cours d'anglais ou de mathématiques (1500£) Acquisition d'un CAP ou BEP (2500£), Diplôme de niveau supérieur (3500£)	Bénévolat (6 à 16heures par semaine) : <ul style="list-style-type: none"> • 6 semaines (500£) • 13 semaines (500£) • 20 semaines (250£) • 26 semaines (250£) Embauche (500£) Emploi à temps partiel : <ul style="list-style-type: none"> • 13 semaines (3000£) • 26 semaines (2000£) Emploi à temps plein : <ul style="list-style-type: none"> • 13 semaines (4500£) • 26 semaines (3500£)
Paiement maximum de la catégorie	1 200£	6 500£	8 000£	15 000£

Source iiLab





Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

DOCUMENT 4

LANCER UN FONDS DE PAIEMENT AUX RESULTATS

A. Présentation générale

Inventés au Royaume-Uni en 2012, les fonds de paiement au résultat (FPR) ont permis de catalyser le développement des CIS dans les pays qui y ont eu recours:

- En regroupant et en mutualisant les financements des tiers payeurs et en réalisant les appels de fonds aux échéances contractuelles (collectivités) ;
- En finançant, parfois, les coûts de structuration des CIS (cf « Life Chance Fund » au Royaume-Uni, 80M£ (90M€)) ;
- En mutualisant la sélection des projets et la construction du dispositif contractuel ;
- En coordonnant les opérateurs sociaux bénéficiaires des financements ;
- En gérant les relations avec les investisseurs au long de la vie du CIS ;
- En opérant les remboursements en fonction des clauses contractuelles.

Généralement non doté de la personnalité morale, le fonds de paiement aux résultats:

- est créé par une décision du tiers-payeur ou par un accord entre les tiers payeurs, comportant, outre bien sûr le montant des engagements financiers de chaque tiers payeur, son objet, ses règles de gouvernance et ses procédures internes, ainsi que ses moyens de fonctionnement ;
- fonctionne avec sa gouvernance propre, dont l'efficacité sera déterminante pour la fluidité du processus de mise en place du CIS ;
- dispose d'une équipe opérationnelle pour la sélection des opérateurs sociaux (gestion du ou des appels à projet) et le pilotage de la structuration et du fonctionnement du CIS: soit sous forme de moyens dédiés (possible pour des FPR de montant élevé) soit de préférence par recours aux moyens d'une structure permanente agissant comme Centre de compétences (cf Big Lottery Fund au Royaume Uni, Portugal Social Initiative au Portugal) et permettant la constitution d'un savoir-faire spécifique, l'accumulation et le retour d'expérience, ainsi que la mutualisation des moyens sur plusieurs FPR ;



- dispose des partenaires externes nécessaires à la structuration et au fonctionnement du CIS: opérateur gestionnaire pour la tenue des comptes et la gestion des flux financiers, tiers vérificateur et si nécessaire autres conseils externes.

La taille des fonds existants (pour la plupart au Royaume Uni mais aussi en Italie, aux Etats-Unis, au Portugal...) varie entre 10M€ et 90M€; le nombre de projets financés est en général de l'ordre de la dizaine (voir annexe).

B. Constitution du fonds

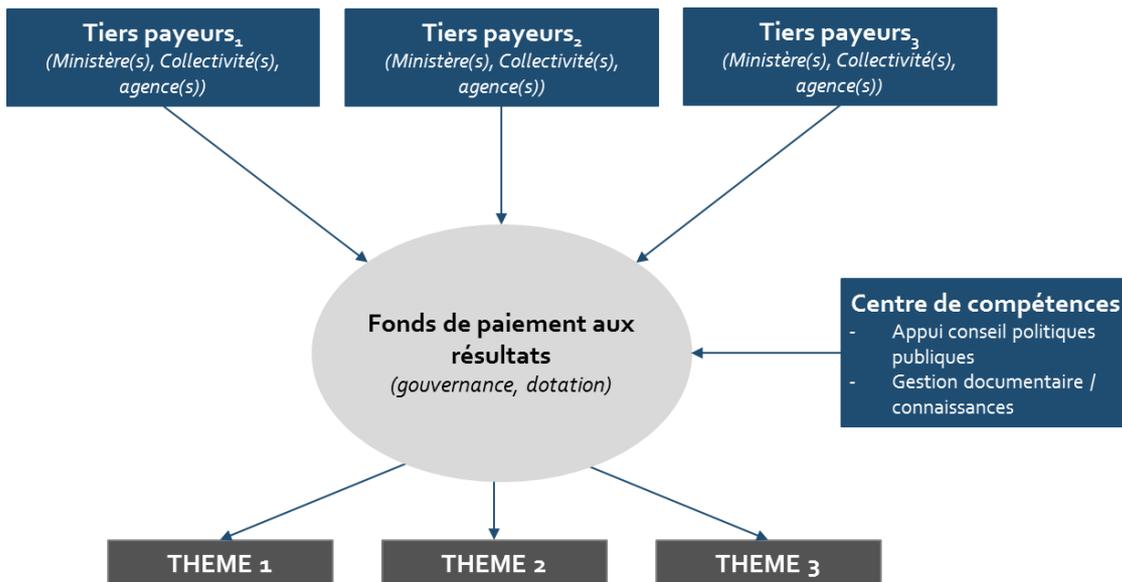
- a) L'entité initiatrice (ministère, agence ou établissement public, collectivité territoriale...) doit avoir une claire vision du ou des thèmes qu'elle entend traiter et des objectifs poursuivis sur chaque thème. Il ne suffit pas que le ou les thèmes retenus répondent à une priorité de politique publique: il importe également au premier chef de ne retenir que des thèmes dont les caractéristiques intrinsèques sont adaptées à l'outil spécifique qu'est le CIS (voir document 1, «Choisir le CIS »).

L'entité initiatrice pourra chercher à accroître l'impact de l'action envisagée en mobilisant d'autres acteurs ayant des missions analogues ou convergentes: Union Européenne /FEI (voir l'annexe n°1 du présent document, « Obtenir un soutien des institutions européennes»), ministère, agence publique, collectivités territoriales, organismes philanthropiques privés... Le groupe ainsi constitué constituera la communauté des tiers payeurs.

- b) Le ou les tiers payeurs devront alors:

- convenir de la gouvernance du Fonds (instance de pilotage, processus de décision), aussi clairement que possible ;
- confirmer d'un commun accord le ou les thèmes qu'ils entendent traiter : un fonds monothématique (exemple : « Innovation Fund », Royaume-Uni, 2012 – 2015) sera beaucoup plus simple et rapide à monter – c'est d'ailleurs la forme qui s'est imposée à l'usage au Royaume-Uni comme la plus efficace; un fonds multithématique (exemple « Social Outcomes Fund », Royaume-Uni, 2013 – 2022) pourra éventuellement mobiliser plus de ressources et avoir plus de visibilité politique immédiate mais sera plus complexe à monter et à gérer; au-delà de deux ou trois thèmes, le nombre d'acteurs engagés et l'entremêlement des processus risquent de rendre le dispositif excessivement complexe et de faire perdre tout intérêt au dispositif, voire de le rendre impraticable. Il est préférable dans ce cas de monter plusieurs fonds, quitte bien entendu à mutualiser les moyens, par recours au Centre de compétences par exemple ;
- définir d'un commun accord, pour chaque thème, les objectifs poursuivis, les gains budgétaires et les impacts socio-économiques attendus, les horizons de mesure d'impact, etc... (voir Document 1 « Choisir le CIS ») ;
- définir d'un commun accord les moyens opérationnels qu'ils affectent au FPR: le Centre de compétence, si celui-ci a été constitué (voir Document n°5, « Créer d'un Centre de compétences et de services à la Caisse des Dépôts), peut jouer un rôle de support. Les tiers payeurs pourront choisir d'affecter des ressources internes ou avoir recours, dans le respect du Code des marchés publics, à un prestataire externe. En tout état de cause chaque tiers payeur devra s'organiser pour assurer le suivi du dispositif et la participation à la gouvernance ;
- et bien entendu fixer le montant de leurs contributions respectives, la dotation globale du fonds, et le cas échéant (fonds multithématique) la part revenant à chaque thème.





C. La présélection du/des projets

- a) La première phase du processus de sélection (appel à candidatures) peut prendre la forme d'un appel à manifestation d'intérêt (réponse sous forme de pré-projet sommaire, plus accessible aux opérateurs associatifs de taille moyenne et peu outillés, mais qui laisse l'essentiel du travail à la seconde phase, avec des risques importants d'inadéquation des propositions, et donc de délais longs voire d'échec du processus) ou appel à projet (réponse sous forme de projet complet).
- b) Le Fonds, avec le cas échéant l'appui du Centre de compétences, prépare et lance l'appel à candidatures sur une fenêtre fermée ou en continu.

L'appel à candidature doit comporter une présentation générale de l'action envisagée et des objectifs des collectivités initiatrices, ainsi qu'une description des principes et du fonctionnement du CIS avec ses principales caractéristiques (durée, montant total consacré par le Fond à l'appel à candidature, détaillé par thème si le fonds n'est pas monothématique). Il doit également préciser le nombre maximum de projets susceptibles d'être retenus.

Mais l'essentiel est le cahier des charges, dont la qualité et la précision détermineront en large part la fluidité du processus ultérieur. Il doit être conçu de manière à permettre au Fonds, lorsqu'il examinera les candidatures, d'avoir une juste appréciation de chaque projet au regard des critères pertinents pour la réussite du CIS. A cet égard le document n°2 (« Présélectionner des projets ») peut aider à construire le cahier des charges.

Enfin l'appel à candidature doit demander que soient inclus dans les dossiers de candidature l'identification des investisseurs pressentis (idéalement avec leur expression d'intérêt) et la désignation des conseils (prestataires ou partenaires pro bono) retenus par l'association candidate (conseil en structuration, conseil juridique, conseil en évaluation) avec prise en compte de leur coût dans le budget du projet. Sur ce point, si le Fonds a des exigences particulières (exclusion de certains types d'investisseurs, liste des prestataires ou partenaires



techniques agréés, obligation d'avoir recours à un prestataire préalablement choisi et le cas échéant financé par le Centre de compétences...) il doit les mentionner clairement dans la documentation de l'appel à candidatures.

c) Une candidature peut être présentée :

- Par l'association qui porte le projet social ;
- Par un consortium entre l'association qui porte le projet social et des investisseurs.

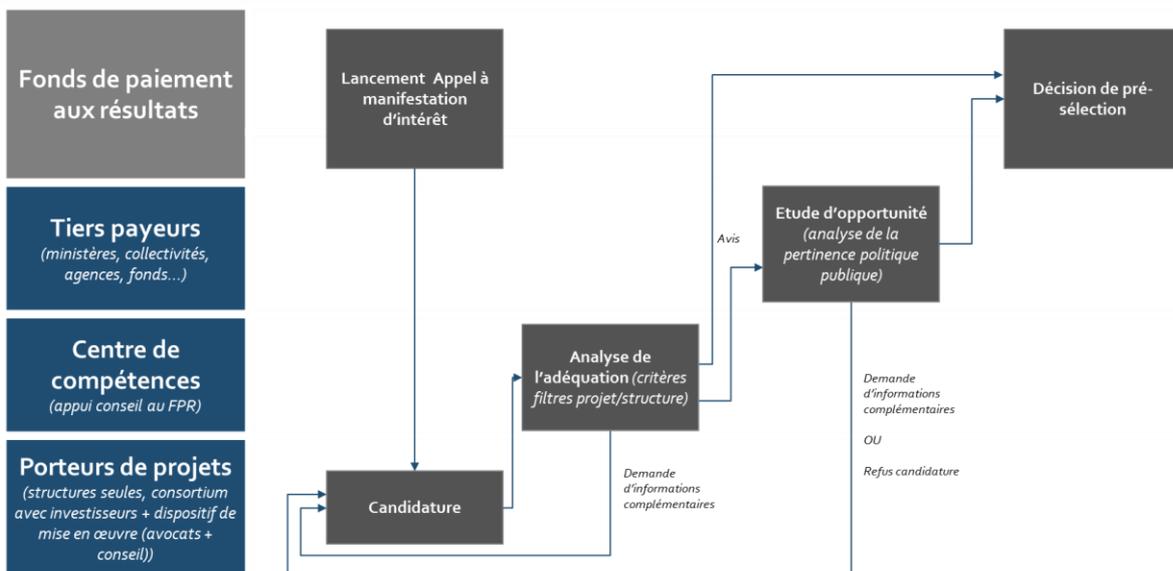
Compte tenu du formalisme propre au CIS, et pour éviter les difficultés juridiques dans la mise en place, il est nécessaire que la candidature soit validée par les organes compétents de l'association (en fonction des statuts de celle-ci: Président, Bureau, Conseil d'Administration...)

d) La présélection des candidatures est effectuée par le Fonds, selon les règles de gouvernances établies lors de sa constitution, en s'appuyant sur les analyses et les avis des services des Tiers payeurs et du Centre de compétences.

En pratique les propositions doivent être examinées, appréciées et classées sur deux dimensions d'égale importance:

- la qualité intrinsèque du projet au regard des intentions, des valeurs et des orientations politiques des Tiers payeurs ;
- l'adéquation du projet et du porteur de projet aux caractéristiques du CIS: le document « Présélectionner des projets » peut constituer sur ce point un guide d'analyse.

La première dimension relève naturellement des Tiers payeurs et de leurs services; le Centre de compétences est en revanche le mieux placé pour apporter un avis pertinent sur la seconde dimension, qui exige en effet une bonne connaissance du mécanisme du CIS.



D. La sélection définitive et la structuration du/des CIS

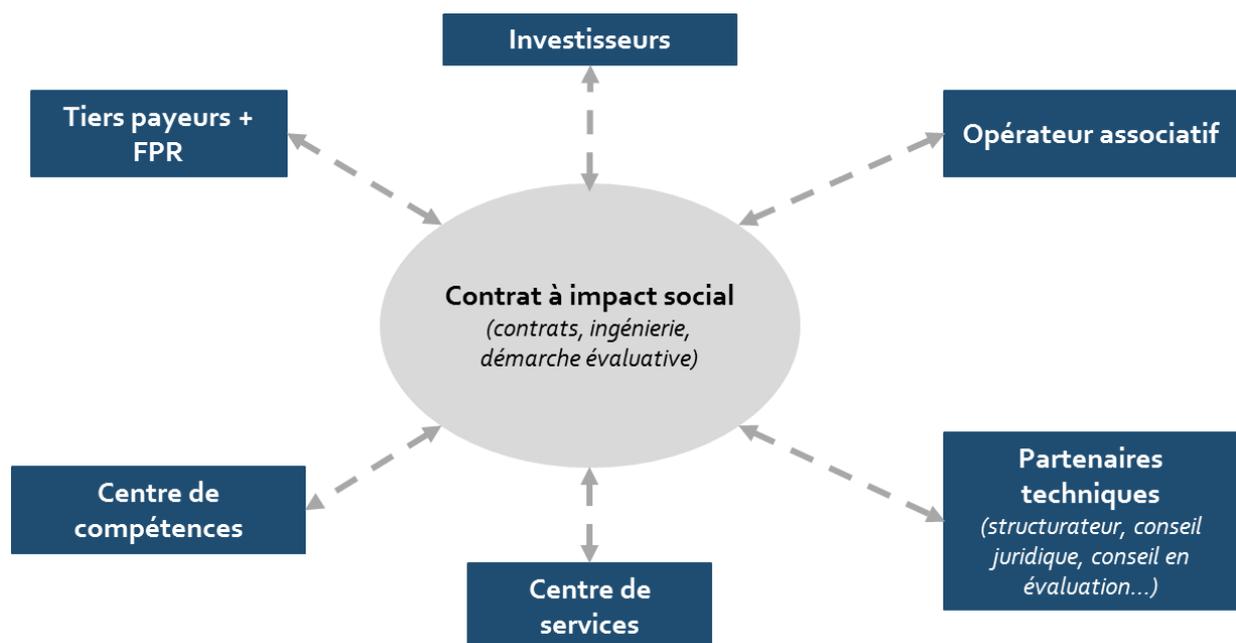
La structuration du CIS commence ensuite de manière coopérative avec chacune des associations présélectionnées. Il s'agit nécessairement d'un processus itératif (on parle au Royaume Uni de « Cooking out ») impliquant le Fonds, la ou les associations présélectionnées, les investisseurs, les conseils (structurateur, conseils juridique, conseil en évaluation...), ainsi que le Centre de compétences qui, indépendamment de son rôle de documentation et de conseil, a aussi vocation :

- à contribuer à la constitution et à la finalisation du tour de table des investisseurs ;
- le cas échéant, dans l'hypothèse où les Pouvoirs publics souhaiteraient favoriser fortement le développement du CIS, à prendre en charge financièrement en tout ou partie le coût des prestataires et partenaires externes à partir de dotations publiques.

Les éléments clés de la structuration du CIS sont :

- la co-construction du dispositif d'évaluation (voir document n° 3 « Construire un dispositif d'évaluation ») ;
- la définition du cadre juridique du projet (voir document n°7 « Cadre juridique de la dépense publique ») ;
- la structuration financière (voir document n°6 « Structuration financière d'un CIS ») ;
- l'élaboration du dispositif contractuel (voir document n°8 « Dispositif contractuel : aide à l'élaboration et contrat type »).

Au cours du processus de structuration et de sélection définitive des projets, les décisions relevant du Fonds (opérant au nom du ou des Tiers payeurs) sont prises selon les règles de gouvernance établies lors de sa constitution.



E. La gestion du dispositif

- a) Pendant la vie du CIS, le principal acteur est bien sûr l'opérateur associatif qui met en œuvre l'action initiée par le Fonds. Celui-ci aura néanmoins à assurer le suivi du projet, à partir des indicateurs et reportings prévus par le contrat : ceux-ci en principe ne se limitent pas aux indicateurs déclencheurs de paiement mais incluent un ensemble d'informations quantitatives et qualitatives permettant aux Tiers payeurs d'avoir une vision complète et nuancée des effets de leur politique. Les investisseurs seront quant à eux naturellement intéressés essentiellement au suivi des indicateurs déclencheurs de paiement. Les événements de paiement sont du reste, pour l'ensemble des parties prenantes, d'une particulière importance. Ils sont pris en charge par deux tiers de confiance : le tiers vérificateur et le tiers gestionnaire, l'un et l'autre désignés au contrat
- b) Le tiers vérificateur exerce la fonction d'audit des indicateurs, obligatoire pour la certification formelle, aux échéances contractuelles, de la performance constatée des indicateurs déclencheurs de paiement, facultative pour les autres indicateurs. Le choix du tiers vérificateur doit répondre à un processus rigoureux et partagé par toutes les parties: le Centre de compétences devrait jouer le rôle de centre de mutualisation au bénéfice de tous les CIS qui souhaiteront y avoir recours, en procédant à un appel d'offre-cadre et en constituant ainsi un pool de tiers vérificateurs agréés parmi lesquels il suffira de choisir. Mais les parties à un CIS (Fonds, investisseurs, opérateurs associatifs) peuvent évidemment s'entendre pour procéder ensemble à un appel d'offre spécifique.

C'est sur la base du rapport et de la certification du tiers vérificateur que seront déclenchés les paiements du Fonds, en principe quasi automatiquement.

- c) Le tiers gestionnaire joue un rôle clé dans la gestion opérationnelle du CIS: c'est lui qui gère l'ensemble des flux financiers et en tient la comptabilité.

Ainsi, dans la phase d'investissement, aux échéances et dans les conditions prévues contractuellement, il procède aux appels de fonds auprès des investisseurs et reverse les fonds aux associations bénéficiaires. Il peut aussi, le cas échéant, centraliser et garantir vis à vis des tiers payeurs publics la matérialité des contributions versées par les tiers payeurs privés (Fondations,...)

Dans la phase de remboursement il vérifie la conformité des ordres de paiement (échéance, existence des certifications et décisions contractuellement prévues...), calcule les montants dus à chaque créancier, effectue les appels de fonds auprès du FPR et éventuellement des autres tiers payeurs, effectue les paiements aux investisseurs.

Le tiers gestionnaire peut certes être une banque choisie par les parties au CIS, mais il serait bon que la Caisse des dépôts organise et propose une offre de services à prix préférentiel « sur étagère », permettant la capitalisation de l'expérience et la mutualisation des moyens entre les différents CIS.



ANNEXE 1 - Obtenir un soutien des institutions européennes

Dans l'élaboration d'un CIS ou d'un FPR, d'un point de vue technique ou financier, les institutions européennes peuvent être des alliées de choix.

Les différentes institutions européennes d'appui sont :

- Le Fonds européen d'investissement (FEI), p.bernardtreille@eif.org
- La Banque européenne d'investissement (BEI, European Investment Advisory Hub), f.lee@eib.org

i. L'intervention du Fonds européen d'investissement (FEI)

Depuis 2010 le FEI intègre l'investissement à impact dans ses activités. Le rôle du FEI consiste à mettre au point des concepts de financement pour ce segment de marché émergent par :

- L'investissement dans des fonds d'impact investing (impact social ou environnemental) via le Social Impact Accelerator (« SIA »), le premier fonds de fonds à impact social et environnemental pan-européen ;
- L'investissement dans des fonds liés à des incubateurs et accélérateurs de start-ups sociales ;
- Des co-investissements avec des Social Business Angels ;
- La co-structuration et l'investissement dans des Contrats à Impact Social (« CIS ») ou Social Outcome Contracts (« SOC »).

Le FEI intervient comme investisseur via l'EFSI (Fonds européen pour les investissements stratégiques), communément appelé le « Plan Juncker ».

L'EFSI soutient plus généralement l'entrepreneuriat social et la mise en place d'un écosystème européen à impact social au moyen de mécanismes innovants. Pour plus d'informations sur l'utilisation de l'EFSI : https://www.eif.org/what_we_do/equity/efsi/

Les règles à l'usage des fonds structurels de l'UE (FESI, fonds européens structurels et d'investissements) pour des Fonds de paiement aux résultats ou Contrats à impact social :

- *Utilisation possible des fonds structurels européens pour financer les paiements au titre des résultats (nouvelle manière de déployer les fonds, par exemple le FSE) ;*
- *Les fonds FSE ne remboursent que l'investissement des investisseurs, il ne peut rémunérer le risque pris pour l'intervention sociale.*

ii. Les aides de la BEI, European Investment Advisory Hub

La plateforme « Advisory platform for Social Outcomes Contracting » peut fournir des appuis conseil sur le montage de FPR pour le secteur public.

La branche fi-compas publie des retours d'expériences et des analyses sur les différentes initiatives européennes, comme l'investissement à impact (notamment sur l'utilisation du FESI).



ANNEXE 2 – Benchmark des FPR

CIS 2.0 : lever les freins pour l'investissement à impact social



Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

Benchmark FPR & CIS (1/2)

Fonds	Origine	Montants	Nombre de projets	Population cible	Financement	Payeurs	Processus de sélection
Innovation Fund	Royaume-Uni	34M€	10 CIS (2012-2015)	Employabilité des jeunes défavorisés	Paiement aux résultats CIS	- Department for Work and Pensions	Appel à projets basé sur une grille tarifaire
Social Outcomes Fund ('SOF')	Royaume-Uni	23M€	13 CIS (2013-2022)	Délinquance, emploi, santé, logement, problèmes sociaux complexes	Paiement aux résultats CIS	- Entités publiques locales (principaux payeurs) - Cabinet Office (en complément)	Appel à projet (manifestation d'intérêt, candidature détaillée)
Fair Chance Fund	Royaume-Uni	17M€	7 CIS (2014-2018)	Logement et employabilité des jeunes sans abris	Paiement aux résultats CIS	- Department for Communities and Local Government (DCLG) - Cabinet Office	Appel à projets (manifestation d'intérêt, candidature détaillée) basé sur une grille tarifaire
Youth Engagement Fund	Royaume-Uni	18M€	4 CIS (2014-2019)	Employabilité des jeunes défavorisés	Paiement aux résultats CIS	- Cabinet Office - DWP3 - Ministry of Justice + Contributions financières d'entités publiques locales	Appel à projets basé sur une grille tarifaire
Commissioning Better Outcomes Fund ('CBO')	Royaume-Uni	45M€	8 CIS (2013-2022)	Délinquance, emploi, santé, logement	Paiement aux résultats CIS Coûts de développement des CIS	- Entités publiques locales (principaux payeurs) - Big Lottery Fund (en complément)	Appel à projet (manifestation d'intérêt, candidature détaillée), processus de sélection continu
Life Chances Fund	Royaume-Uni	80M€	2016 - 2025	Alcoolisme, toxicomanie, aide sociale à l'enfance et personnes âgées, santé	Paiement aux résultats CIS Coûts de développement des CIS	- Entités publiques locales (principaux payeurs) - Department for Digital, Culture, Media and Sport (en complément) - Big Lottery Fund (en complément)	Appel à projet (manifestation d'intérêt, candidature détaillée)
CIS Outcome Fund	Portugal	15M€	3 (2016 - 2020)	Problèmes sociaux liés à l'emploi, l'éducation et la formation professionnelle.	Paiement aux résultats CIS Coûts de développement des CIS	- Autorité en charge de la gestion des fonds UE (150M€ sur du fonds structurel) - Portugal Inovação Social (administrateur du fonds, organisme qui encourage les entités locales dans leur rôle de payeurs finaux)	Appel à projet (manifestation d'intérêt, candidature détaillée) basé sur une grille tarifaire

DOCUMENT DE TRAVAIL KOIS

CIS 2.0 : lever les freins pour l'investissement à impact social



Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

Benchmark FPR & CIS (2/2)

Fonds	Origine	Montants	Nombre de projets	Population cible	Financement	Payeurs	Processus de sélection
FundRough Sleeping SIB Fund	Royaume-Uni	11 M€	(2017 - 2021)	Accès au logement et à l'aide sociale pour les sans abris de longue durée	Paiement aux résultats CIS Coûts de développement des CIS	- Entités publiques locales (principaux payeurs) - Department for Communities and Local Government (en complément)	Appel à projet basé sur une grille tarifaire
The Social Impact Partnerships to Pay for Success Act	Etats-Unis	82M€	Depuis 2018	Santé enfants, sans abris, récidive, emploi des jeunes	Etudes de faisabilité, paiement aux résultats des CIS, évaluation des projets	- Department of the Treasury (payeur final) - Secretary of the Treasury, Federal Interagency Council on Social Impact Partnerships, Commission for Social Partnerships (suivi et sélection)	Gouvernement local ou entité locale soumet sa candidature avec une étude de faisabilité. Evaluation des projets sélectionnés.
Social Innovation Fund Pay for Success	Etats-Unis	83M€	12 grantees + 90 subgrantees (2014 - 2016)	Activités économiques, santé et développement de la jeunesse	Coûts de développement des CIS	- Corporation for National and Community Service (Etat fédéral) - Intermédiaires (organisations à but non lucratif) Entités locales non fédérales	- Le SIF PFS, grâce à un appel à projets, alloue des subventions à des organisations à but non lucratif et/ou philanthropiques leaders («grantees») qui jouent le rôle d'intermédiaires - Ces «grantees», sélectionnent, aussi à travers un appel à projets, des associations ou des entités locales non-fédérales («subgrantees») en vue leur octroyer des subventions visant à développer les CIS
Fondo per l'innovazione sociale	Italie	25M€	2018 - 2020		Coûts de développement des CIS		

DOCUMENT DE TRAVAIL KOIS

Source KOIS





Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

DOCUMENT 5

CREER UN CENTRE DE COMPETENCES ET DE SERVICES A LA CAISSE DES DEPOTS

La constitution et la gestion d'un Fonds de paiement au résultat et la structuration de CIS représentent des coûts non négligeables qui doivent pouvoir être optimisés à travers la constitution d'une structure permanente au service de toutes les initiatives de FPR et de CIS, qu'elles soient nationales ou locales:

- par la capitalisation et la mutualisation des savoir-faire et de l'expérience acquise, la constitution et l'enrichissement de bases documentaires (Centre de compétence) ;
- par une offre de services experts qui n'auraient ainsi pas à être « réinventés » à chaque fois (Centre de services).

La Caisse des Dépôts est idéalement positionnée pour assurer ce double rôle.

A. Le rôle d'un Centre de compétences

- Maintenance et enrichissement des documentations et des bases de données (clauses type, indicateurs...), à commencer par le présent Guide;
- Conseil aux Fonds de paiement aux résultats pour l'élaboration des cahiers des charges et la mise en œuvre opérationnelle des appels à candidatures ;
- Avis sur les projets dans la phase de pré-sélection: en effet si l'appréciation de la pertinence intrinsèque des projets présentés par les opérateurs associatifs revient naturellement aux collectivités initiatrices, en revanche l'appréciation de leur adéquation aux exigences particulières de l'outil CIS suppose une bonne connaissance de celui-ci ;
- Conseil aux Fonds de paiement aux résultats pour le choix des prestataires et partenaires techniques et éventuellement, contribution au financement des coûts de structuration juridique et financière ;
- Promotion de l'outil CIS et publication d'études, le cas échéant en partenariat avec d'autres acteurs (équipes universitaires, experts français ou étrangers, Impact Invest Lab...);
- Création et animation du réseau du « Club des CIS » ;



- Appui aux parties prenantes (collectivités initiatrices, FPR, associations, investisseurs...), par exemple par des formations et de l'accompagnement au changement, le cas échéant en partenariat avec d'autres acteurs (équipes universitaires, experts français ou étrangers, Impact Invest Lab...).

B. Le rôle d'un Centre de services

- Aide à la recherche d'investisseurs, éventuellement constitution d'un fonds d'investissement de place ;
- Appel d'offre et accords-cadres avec des tiers vérificateurs (nature des prestations, règles déontologiques, grille tarifaire négociée) facilitant la sélection de ceux-ci par les parties à un CIS ;
- Fonction de tiers gestionnaire (gestion et comptabilité des flux financiers) ;
- A terme le cas échéant, montage, administration et gestion de structures d'intermédiation (fiducie, SPV...) pour faciliter la structuration de CIS intermédiés.

C. La Caisse des dépôts est idéalement positionnée

- a) La Caisse des Dépôts et Consignation est particulièrement bien placée pour porter un Centre de compétences et de services. En effet:
- elle détient la plupart des expertises techniques et des moyens opérationnels nécessaires ;
 - elle a une connaissance approfondie du monde de l'ESS, dont elle est conformément à sa mission et à sa stratégie de longue date un partenaire et un financeur important ;
 - plus que jamais par la Banque des Territoires elle est présente auprès des collectivités territoriales et de ce fait particulièrement en mesure à la fois de promouvoir le CIS et d'apporter son appui aux collectivités dans une logique de service ;
 - enfin son positionnement institutionnel en fait un acteur neutre, tiers de confiance par excellence.

La Caisse des dépôts, si elle porte le Centre de compétences et de service et qu'elle souhaite par ailleurs être investisseur dans des CIS, devra mettre en place les dispositifs déontologiques nécessaires pour gérer les éventuels conflits d'intérêts.

- b) La DIECS (Direction de l'Investissement/Département Economie et Cohésion Sociale) avec les Directions Régionales pourrait être au cœur de la fonction Centre de compétence (cf I ci-dessus), en s'appuyant notamment sur l'IIL et plus généralement sur le réseau des experts de l'écosystème CIS (cabinets de conseil, avocats spécialisés, investisseurs engagés...)
- c) Comme tiers gestionnaire, la Caisse des Dépôts interviendrait à travers :
- La Direction des Retraites et de la Solidarité (DRS), comme gestionnaire des FPR qui le souhaiteraient ainsi que pour assurer la gestion comptable, le paiement et la gestion des flux des CIS qui feraient appel à elle ;
 - La Direction des clientèles bancaires, comme teneur de comptes bancaires.



Il existe actuellement des systèmes d'Information opérationnels pour la gestion de fonds et qui nécessiteraient une adaptation pour le FPR.

Pour les fonds de paiement au résultat, la DRS pourrait intervenir à travers :

- Un module de gestion ;
- Un module de paiement ;
- Un modèle comptable adossé : de type, en hors bilan, engagement de paiement pris au moment de la signature de la subvention ou en bilan, subvention à payer puis en compte de résultat, subvention payée à partir du 1er versement.





Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

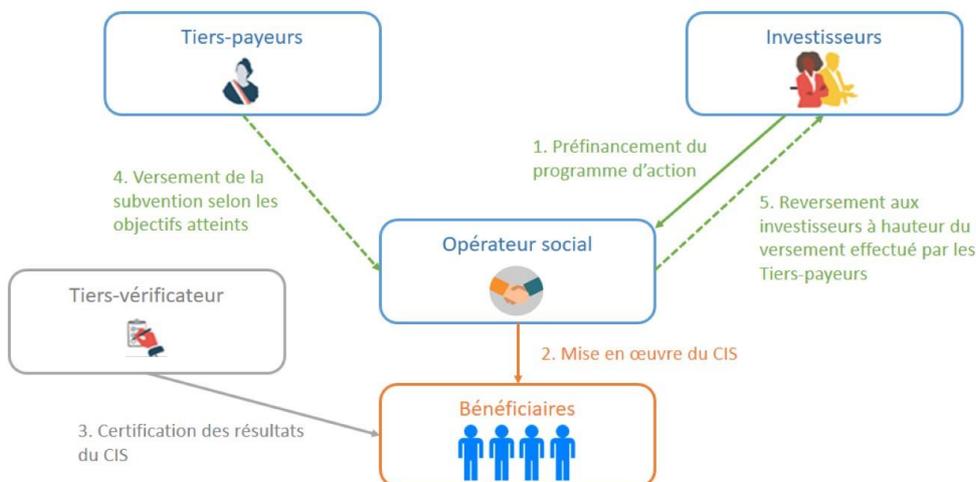
DOCUMENT 6 STRUCTURATION FINANCIERE D'UN CIS

A. Introduction

Du point de vue financier, le fonctionnement d'un CIS repose notamment sur le principe du préfinancement d'un programme d'actions à impact social par des investisseurs qui acceptent de supporter un risque lié à l'atteinte d'objectifs d'impact social prédéterminés, tels que mesurés par un tiers-vérificateur externe.

A l'aune de l'expérience des premiers CIS réalisés en France, et après une analyse exigeante des différentes contraintes, le mode de structuration qui s'est imposé, même si d'autres techniques sont possibles (voir ANNEXE 1 – Tableau de synthèse des Schémas de financement d'un CIS), est celui d'un préfinancement sous forme d'émission obligataire, par les associations assurant le rôle d'opérateur social.

Ce schéma se présente ainsi :



Les flux financiers vont ainsi :

- des investisseurs (souscripteurs) à l'opérateur social (émetteur) ;
- du tiers-payeur à l'opérateur social, en fonction de l'atteinte des objectifs, via le versement d'une subvention ;
- de l'opérateur social aux investisseurs (remboursement des obligations), qui reverse les montants reçus du tiers payeur au titre de la subvention (le cas échéant, hors compensation opérateur).

Un tel schéma présente de nombreux avantages, par rapport aux pistes alternatives étudiées : très grande adaptabilité aux objectifs de l'ensemble des parties prenantes ; coût de structuration très faible, immédiatement, comme à moyen terme ; très bonne capacité à être standardisé (y compris dans son mode de prise en compte comptable - « *booking* ») pour n'importe quel type d'investisseur. Enfin, l'émission obligataire apparaît à ce stade comme l'outil optimal pour configurer tous types de gouvernance, en particulier pour limiter au maximum les risques d'affaiblir le lien entre tiers-payeurs et opérateur social.

Son principal inconvénient semble tenir au fait que l'émission obligataire exige un niveau de formalisme un peu élevé : peu usitée par les associations elle peut en effet présenter des difficultés statutaires de mise en œuvre (besoin d'une AG extraordinaire, dans certaines situations statutaires). **De fait, une émission obligataire doit être anticipée assez longtemps à l'avance.**

B. Qu'est-ce qu'une émission obligataire ?

Une émission obligataire est un emprunt qui permet à son émetteur (en l'espèce l'association ou la fondation) de se financer sous la forme d'une émission de titres. Les obligations sont des titres qui donnent aux investisseurs un droit de créance sur le patrimoine de l'émetteur, comme un prêt.

Comme pour le prêt, les obligations peuvent donner droit au versement d'un intérêt et ont une date de remboursement finale déterminée.

Les associations régies par la loi du 1er juillet 1901 peuvent, sous certaines conditions détaillées plus bas, émettre des obligations, dès lors que celles-ci ont pour seule finalité de répondre à des besoins de développement et de financement et non de distribuer aux investisseurs des excédents de gestion.

Par conséquent, l'association devient débitrice des investisseurs à hauteur du montant de l'émission. Dès lors que les tiers-payeurs et l'opérateur social se sont accordés sur les objectifs, modalités et conditions de mise en œuvre d'un CIS, par le biais d'une convention cadre (*cf. document « Dispositif contractuel »*), le préfinancement de ce CIS peut se matérialiser par un emprunt obligataire émis par l'association en qualité d'émetteur et souscrit par les investisseurs.

C. Quelles sont les conditions de réalisation d'une émission obligataire ?

Conditions de fond :

- a) l'association doit avoir plus de deux ans d'existence ;
- b) dans ce délai de deux ans, l'association doit avoir exercé une activité économique effective. Pour une association, est considérée comme économique l'activité de production, transformation, distribution, échange et consommation de biens ou services.



La caractérisation juridique de la notion d'activité économique pour une association est donc aujourd'hui assez floue et il serait souhaitable qu'elle fasse l'objet d'une clarification de nature réglementaire (voir ANNEXE 1 – Tableau de synthèse des Schémas de financement d'un CIS).

Conditions de forme : Préalablement à l'émission d'obligations :

- a) L'association doit être immatriculée au registre du commerce et des sociétés (RCS). Cette immatriculation ne peut intervenir qu'après la décision de l'assemblée générale d'émettre les obligations. Cette demande doit être formulée auprès du greffe du Tribunal de Commerce concerné. Actuellement, elle peut prendre plusieurs mois à aboutir.

Il serait très souhaitable que les conditions d'inscription des associations soient formalisées dans un formulaire (voir ANNEXE 2 - Deux pistes de facilitation (réglementaire ; administrative) pour la mise en œuvre d'une émission obligataire (EO) associative).

- b) Les statuts de l'association doivent respecter certaines règles concernant la gouvernance :
- les conditions dans lesquelles seront désignées les personnes chargées de la diriger, de la représenter et de l'engager vis-à-vis des tiers doivent être clairement décrites ;
 - l'organe collégial ou le conseil d'administration doit être composé d'au moins trois personnes, élues parmi les membres.

Conditions financières :

Le taux d'intérêt des obligations est librement négocié entre l'association émettrice et les souscripteurs dans la limite d'un plafond, fixé à partir du taux moyen du marché obligataire du trimestre précédant l'émission.

Procédure d'émission :

- a) L'émission des obligations doit faire l'objet d'une autorisation de l'assemblée générale de l'association qui :
- se prononcera sur la base d'une proposition motivée de ses dirigeants,
 - décidera du montant et du taux d'intérêt de l'émission.
- b) Les investisseurs seront obligatoirement informés, préalablement à l'émission, par des documents préparés par l'association :
- une notice relative aux conditions de l'émission ;
 - un document d'information (portant notamment sur l'organisation, ses fonds propres à la clôture de l'exercice précédent, la situation financière et l'évolution de ses activités).
- c) Les obligations ne sont pas offertes au public mais réservées aux investisseurs concernés.

D. Quelles sont les exigences qui découlent d'une émission obligataire ?

L'émission d'obligations par une association entraîne, pour celle-ci, le respect des exigences suivantes :

- établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe ;
- nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant ;



- réunir ses membres en assemblée générale au moins une fois par an dans les six mois de la clôture de l'exercice en vue notamment de l'approbation des comptes annuels qui sont publiés ;
- ne pas avoir de diminution de fonds propres de plus de moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédent celui de l'émission.

E. Perspectives d'amélioration du processus de structuration contractuelle

Afin de simplifier au maximum le processus de documentation des CIS par voie obligatoire, il est envisagé que soit standardisé un modèle de convention cadre du CIS et un modèle de contrat d'émission obligatoire, le second reflétant le premier. Ceci pourrait faire l'objet d'une démarche similaire à celle conduite en matière de placements privés obligataires, qui aurait aboutie à la rédaction d'une charte Euro PP et à des modèles de documentation.

Une démarche analogue pourrait déboucher sur l'élaboration de standards et de bonnes pratiques en matière de CIS, à l'issue de discussions « de place » à conduire avec les principaux acteurs spécialisés, à l'horizon du début de l'année 2020.



ANNEXE 1 – Tableau de synthèse des Schémas de financement d'un CIS



Rubrique d'analyse (→) Type de schéma financier (↓)	1. Praticabilité pour l'opérateur social	2. Possibilité de participer au tour de table, pour un type d'investisseur donné		3. Opacité entre : le couple tiers-payeur/investisseur ; l'opérateur (gouvernance ; frottements fiscaux)	4. Utilité du montage (montée à l'échelle ; gestion par l'opérateur d'un consortium ; coût du schéma ; ...)	5. Suggestions : solutions privilégiées ; difficultés à résoudre (juridiques, administratives, ...)
		2.1. Contraintes prudentielles ou règles d'investissement	2.2. Contraintes comptables liées à l'enregistrement comptable			

Emission obligataire (EO)	Contraintes inhérentes à certaines associations (parfois nécessité de changement des statuts/ de la gouvernance; nécessité de réunir un quorum parfois élevé; nécessité d'avoir une activité économique ; nécessité d'un enregistrement au registre du commerce et des sociétés)	++	++	- Gouvernance : opacité nulle - Aucuns frottements fiscaux	- Compatible avec toutes ces exigences - Coût très faible, une fois standardisée	Option privilégiée pour les CIS précurseurs / expérimentateurs de nouvelles thématiques. Solution universellement bien identifiée par les investisseurs => si bien standardisée, bien anticipée, bien expliquée aux émetteurs, et avec assouplissements éventuels => meilleur compromis entre toutes les exigences Cf. pistes remédiation présentées à la présente fiche. - Il est possible d'envisager une simplification des clauses sur les nantissements, clauses qui actuellement ajoutent deux conventions financières supplémentaires à rédiger et signer
----------------------------------	--	----	----	---	---	---



Rubrique d'analyse (→) Type de schéma financier (↓)	1. Praticabilité pour l'opérateur social	2. Possibilité de participer au tour de table, pour un type d'investisseur donné		3. Opacité entre : le couple tiers-payeur/investisseur ; l'opérateur (gouvernance ; frottements fiscaux)	4. Utilité du montage (montée à l'échelle ; gestion par l'opérateur d'un consortium ; coût du schéma ; ...)	5. Suggestions : solutions privilégiées ; difficultés à résoudre (juridiques, administratives, ...)
		2.1. Contraintes prudentielles ou règles d'investissement	2.2. Contraintes comptables liées à l'enregistrement comptable			

Emprunt sui generis = contenu contractuel identique à l'EO, mais transposé à à une solution ne mobilisant pas l'émission d'un titre financier	- Principal avantage de cette solution = les contraintes prévues dans le Code monétaire et financier, inhérentes à l'EO ne sont pas applicables, car ce vecteur n'est pas un titre financier - Cet outil est aussi mieux connu, et mieux accepté, par les associations	Investisseurs possibles sont seulement : établissements bancaires ou investisseurs à titre gratuit	Schéma inconnu, susceptible de poser des problèmes de « booking » comptable et prudentiel	Idem EO	Idem EO... mais <i>a priori</i> pas vraiment répliquable de manière très large (cf. limitations 2.1 / 2.2)	La piste de l'exception ponctuelle au monopole bancaire, qui pourrait viabiliser plus largement cette option, semble hors de portée
Différents types de SPV (special purpose vehicle) plutôt « opacitants » en termes de gouvernance SAS (cf. <i>Limited partnership</i> au UK) ; schéma de type FCPR	Principal avantage = aucune contrainte pour l'opérateur, qui entre dans un contrat de prestation de services avec le SPV		Sauf si Fonds Commun de Placements à Risques, importants frottements fiscaux probables	- Qui est l'actionnaire du SPV, si le SPV est une personne morale ? - Risque que le SPV fasse écran entre tiers payeur et opérateur (gouvernance)		- Peut-être une solution à terme, mais seulement pour les « CIS de réplication » - Bonnes possibilités de standardisation, mais phase initiale de conception potentiellement lourde



Rubrique d'analyse (→) Type de schéma financier (↓)	1. Praticabilité pour l'opérateur social		2. Possibilité de participer au tour de table, pour un type d'investisseur donné		3. Opacité entre : le couple tiers-payeur/investisseur ; l'opérateur (gouvernance ; frottements fiscaux)	4. Utilité du montage (montée à l'échelle ; gestion par l'opérateur d'un consortium ; coût du schéma ; ...)	5. Suggestions : solutions privilégiées ; difficultés à résoudre (juridiques, administratives, ...)
	2.1. Contraintes prudentielles ou règles d'investissement	2.2. Contraintes comptables liées à l'enregistrement comptable					

Fiducie-gestion avec fiduciaire doté d'un agrément ELTIF = sorte de SPV très transparent	Aucune des contraintes propres à l'EO : l'opérateur entre dans une relation de pure prestation de service, vis-à-vis de la fiducie, en imaginant que l'Etat rembourse l'avance des investisseurs directement au fiduciaire, sans passer par l'opérateur (possibilité à étudier).	- Gros avantage en apparence = très transparent pour un investisseur, alors même que le patrimoine du fiduciaire est intercalé vis-à-vis de l'opérateur, ce qui semble pouvoir contrebalancer les inconvénients propres à l'EO.	Dans quelle catégorie comptable serait placée une avance, potentiellement non remboursable, des investisseurs réalisée auprès du fiduciaire ?	La fiducie semble se prêter à des montages peu « opacitants », en termes de gouvernance (= le fiduciaire, comme simple teneur de compte, et/ou comme garant de convocations/tenu de Copils, si l'opérateur fait défaut dans cette fonction)	Solution bien adaptée au pilotage de consortium complexes, le fiduciaire pouvant agir comme intermédiaire de paiement « universel », auprès des membres du consortium.	- Coûteux <i>a priori</i> , mais rien n'empêche de mutualiser fortement les coûts et/ou de prévoir une prise en charge par la puissance publique - Permettrait à certains investisseurs (FEI) de répondre à l'exigence d'investissement intermédié
Cession / délégation de créance	Consensus sur le caractère assez peu adapté aux CIS					
Billets à ordre (BAO)	Les caractéristiques d'un BAO (= intérêts intégralement précomptés par construction, sur un schéma imposé d'obligation « zéro-coupons ») ne semblent pas, à première vue, compatibles avec la structuration d'un CIS (intérêts et remboursements progressifs tout au long du CIS).					



ANNEXE 2 - Deux pistes de facilitation (réglementaire ; administrative) pour la mise en œuvre d'une émission obligataire (EO) associative

CLARIFIER LA NOTION D'« ACTIVITE ECONOMIQUE » AU SENS DU DROIT FINANCIER APPLICABLE AUX ASSOCIATIONS

Se pose une **difficulté d'interprétation doctrinale**, probablement du fait de l'usage trop peu développé des émissions obligataires (EO) associatives, s'agissant de la **condition préalable à une telle émission, prévue à l'article L. 213-8 du Code monétaire et financier, selon laquelle l'association doit « exerce[r], exclusivement ou non, une activité économique effective depuis au moins deux années ».**

Proposition de clarification réglementaire

Est proposée l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat, pris en application de l'article L213-21 du Comofi, et prévoyant, en substance, que

Pour l'application de l'article L213-8 du Code monétaire et financier, est considéré comme exerçant une activité économique une association qui satisfait à l'un au moins des critères suivants:

- elle emploie au moins un salarié depuis au moins un an ;
- elle exerce des activités qui entraînent assujettissement à la TVA ou paiement de l'impôt sur les sociétés.

SIMPLIFIER ET ACCELERER LA PROCEDURE D'OBTENTION PAR L'ASSOCIATION, AUPRES DES GREFFES DU TRIBUNAL DE COMMERCE, D'UN NUMERO D'IMMATRICULATION AU REGISTRE DU COMMERCE ET DES SOCIETES

L'objectif est de faire disparaître les difficultés **d'ordre administratif** concernant l'acquisition d'un numéro d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés, auprès des greffes du tribunal de commerce.

Il serait souhaitable que le Conseil national des greffes soit saisi, en vue du recueil d'une proposition de texte réglementaire d'application de l'article L. 213-10 du Code monétaire et financier :

Article L213-10

Préalablement à l'émission d'obligations, l'association doit :

- 1. Etre immatriculée au registre du commerce et des sociétés dans des conditions et selon des modalités fixées par décret.*





Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

DOCUMENT 7

CADRE JURIDIQUE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

L'octroi à des opérateurs sociaux de contributions publiques en vue de l'exercice de missions particulières d'intérêt général obéit à deux champs de normes :

- d'une part au droit national, qui définit si un soutien public peut être octroyé sous le régime de la subvention, ou s'il doit faire l'objet d'une procédure de marché public
- d'autre part au droit communautaire, qui définit ce que sont les « aides d'Etat », ainsi que les conditions, tant formelles (notification préalable ; respect du cadre dit des Services d'Intérêt Economique Général – SIEG) que substantielles, de leur compatibilité avec les règles de concurrence au sein du marché unique communautaire.

En l'état actuel des analyses juridiques disponibles, ainsi que de l'expérience passée de construction des CIS, il est en général considéré que la mise en œuvre d'une subvention, dans un le cadre d'un SIEG, constitue la solution la mieux adaptée à la construction d'un CIS, dès lors :

- que sont réunies un certain nombre de conditions et exigences présentées dans la présente fiche ;
- que ce CIS a subi le processus de sélection préalable, par maturation progressive, décrit dans le présent rapport.

La préférence pour la voie subventionnelle, par rapport à celle du marché public, s'explique par la principale raison suivante : **par rapport à la solution d'un marché public, la piste de la subvention (sous cadre SIEG) semble mieux adaptée au processus de sélection et de maturation d'un CIS, tel que proposé dans le présent rapport.**

Deux raisons plaident en ce sens :

1. D'une part, la subvention peut être accordée au terme d'un processus de négociation autour du projet, dont les différentes étapes auront pu engendrer un changement significatif de profil du projet, par rapport à la proposition initiale formulée par l'opérateur social.

A l'inverse, la sélection de projets du CIS via une procédure de marché public s'apparente, de manière imagée, à la prise d'un cliché-photo à un moment donné, stade auquel doit être formulé un cahier des charges suffisamment précis pour donner lieu à une sélection respectant les procédures de marché.



Or, l'évolution graduelle du projet au cours des différentes phases du processus de sélection des CIS préconisées dans le présent rapport se prête probablement assez mal à l'utilisation de procédures successives de marché public. En d'autres termes, une fois achevé le processus de maturation, le CIS sélectionné risque de présenter un profil assez éloigné de celui attendu au moment de la prise du cliché. Une telle situation risque alors de fragiliser la sécurité juridique du processus de sélection par marché public.

2. D'autre part, dès lors que la subvention est octroyée sous cadre SIEG, elle est dispensée de notification préalable à la Commission européenne : même si les exigences propres au SIEG sont fortes, dès lors que ces exigences sont bien respectées, le processus d'élaboration contractuelle ne souffre plus d'aucune contrainte procédurale (ni au regard du droit des marchés publics, ni en termes d'obligation de notification, processus souvent chronophage).

En somme, la solution proposée dans la présente fiche s'inscrit à la fois :

- 1. dans le cadre communautaire du SIEG**

Les exigences correspondantes sont détaillées à l'ANNEXE 1 – Définition d'un SIEG et exigences propres au SIEG, relatives à la définition des primes Investisseurs et Opérateur.

2. **dans le cadre national d'un contrat de subvention**, ce qui implique, au regard du droit français que :

- a. la personne publique ne doit pas avoir l'initiative du projet¹ : cette première condition est par construction satisfaite, du fait de la procédure d'appel à projets, qui a laissé aux candidats une pleine autonomie pour la définition des contours et du contenu de leur projet de CIS.
- b. le contrat ne doit pas avoir pour objet d'accorder une contrepartie directe au bénéfice de celle-ci². Cette seconde condition doit être examinée de manière approfondie, au cas par cas. C'est l'objet de l'ANNEXE 2 – Respect de la condition juridique d'absence de contrepartie directe.

¹ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations modifié par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

² CE, Avis, 18 mai 2004, Cinémathèque française, n°370169. (« [...] ne peut être qualifié de marché public qu'un contrat conclu à titre onéreux par une personne publique en vue d'acquies des biens, travaux ou services dont elle a besoin, qui stipule une rémunération ou un prix ayant un lien direct avec la fourniture d'une prestation individualisée à la collectivité contractante [...] »)



ANNEXE 1 – Définition d'un SIEG et exigences propres au SIEG, relatives à la définition des primes Investisseurs et Opérateur

Un SIEG décrit une mission d'intérêt général exercée, au sein d'un Etat membre de l'UE, par un opérateur, le plus souvent privé, et financé par une contribution publique. Pour obtenir la qualification de SIEG, cette mission doit être exercée dans des conditions particulières, relativement exigeantes au plan formel³.

En contrepartie du respect de ces exigences, la contribution publique est considérée comme une aide d'Etat compatible, exemptée de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne, et ce dès lors que l'opérateur social répond bien à l'un au moins des deux critères suivants d'éligibilité :

- a. Le montant de la subvention accordée par l'Etat à l'opérateur est inférieure à 15M€ par an⁴ ;
- b. Le SIEG est octroyé à un hôpital ou un service social (ex. soins de santé, garde d'enfants, accès et réinsertion sur le marché du travail, logement social, soin et inclusion des plus vulnérables)⁵.

S'agissant des CIS, il est peu probable que l'un au moins de ces deux critères ne soit pas rempli.

Dans le cas des CIS, les programmes concernés par la qualification de SIEG doivent être pilotés par des entités exerçant une activité économique au sens de l'UE. Ces programmes se situent dans un domaine spécifique : la fourniture de prestations présentant un impact social.

Dans ce domaine, pour échapper à l'obligation de notification, les SIEG doivent également répondre aux exigences suivantes :

- un mandat très précis quant aux obligations de service d'intérêt général, à la description du mécanisme de compensation et à ses paramètres de calcul doit être établi par l'autorité publique (par voie contractuelle) ; tel est précisément l'objet du dispositif contractuel du CIS, particulièrement adapté à cette exigence ;
- doivent être prévues des modalités de récupération des éventuelles surcompensations ainsi que les moyens d'éviter ces dernières ; tel est la logique de structuration financière du CIS, également très en ligne à cet égard avec celle du SIEG ;

³ Ces conditions sont notamment précisément décrites dans les documents suivants : décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106 § 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, *JOUE L 7*, 11 janvier 2012 ; encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public, *JOUE C 8*, 11 janvier 2012.

⁴ Article 2.1.a) de la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 :

« compensations ne dépassant pas un montant annuel de 15 millions d'EUR pour la prestation de services d'intérêt économique général dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport. »

⁵ Article 2.1.c) de la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 :

« compensations octroyées pour des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables »



- le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable.

L'application communautaire des notions de compensation et de bénéfice raisonnable appelle en particulier une vigilance particulière sur les aspects suivants :

1. *s'agissant de la prime versée aux investisseurs en cas de succès*

D'une part, le bénéfice raisonnable étant défini comme « *le taux de rendement du capital, compte tenu du risque encouru ou de son absence* », le comportement du tiers payeur public devra être comparé à celui d'un financeur susceptible de rémunérer un investisseur pour le risque financier encouru sur un projet. Le niveau de rémunération devra alors être justifié par le niveau de risque du projet.

En théorie, le TRI (taux de rendement interne) des investisseurs doit pouvoir être comparé, par exemple à celui d'un investissement en capital développement de petite/moyenne taille.

En tout état de cause, plus le TRI maximal sera élevé, plus la preuve du niveau correspondant de risque pris par les investisseurs devrait être documentée, étayée et détaillée.

D'autre part, la qualification en tant que de « compensation au titre d'un SIEG » de cette prime destinée aux investisseurs est indirecte, dès lors que l'activité ces derniers ne consiste pas à fournir à titre principal des prestations présentant un impact social : il faudra alors documenter la nécessité et la proportionnalité du dispositif d'incitation en faveur des investisseurs, dans le schéma proposé de CIS⁶ (voir annexe 2).

2. *s'agissant de la prime de succès éventuellement versée à l'opérateur*

La qualification de « compensation au titre d'un SIEG » ne soulève pas de difficulté de principe pour la prime de succès versée à l'opérateur social, dès lors qu'il peut être qualifié de prestataire de service social, au sens du cadre communautaire.

Il convient simplement de s'assurer que le niveau de cette prime trouve une justification au regard des critères communautaires, au regard de la notion de bénéfice raisonnable :

- dès lors que le taux de rentabilité nette (calculée par exemple comme le ratio entre la prime de succès et le niveau de la subvention de base) n'excède pas un plafond défini comme « *le taux de swap applicable majoré de 100 points de base* », les règles communautaires prévoient que le bénéfice perçu par l'opérateur social ne peut être jugé comme déraisonnable;
- en revanche, si la rentabilité nette dépasse ce plafond, il sera nécessaire de la justifier par une comparaison fondée sur l'appréciation du niveau de risque engagé par l'opérateur.

Dans les exemples de CIS déjà mis en œuvre en France, une attention particulière a été déployée sur cet aspect.

⁶ Sur le fondement direct de l'article 107 §3 c) du TFUE.



Rappel : tout SIEG (y compris donc ceux qui servent de cadre à un CIS) doit être notifié *ex post* à la Commission européenne par la France⁷. Pour se conformer à cette obligation l'Etat réalise un rapport biennal reprenant la liste de tous les SIEG contractualisés pendant la période. C'est pourquoi tout CIS contractualisé dans le cadre juridique du SIEG par un ou plusieurs tiers-payeurs publics (collectivité locale, ministère, agence publique, ou consortium entre plusieurs de ces entités) doit être notifié, par transmission de la convention-cadre constitutive du mandat de SIEG, à l'entité chargée du rapport biennal à la Commission, à savoir à l'adresse daj@finances.gouv.fr

⁷ Article 9 de la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011.



ANNEXE 2 – Respect de la condition juridique d'absence de contrepartie directe

1. Parmi les conditions juridiques requises pour que la mise en place d'un CIS puisse mobiliser, dans le cadre d'un SIEG, le financement des tiers-payeurs publics sous forme de subvention et non d'un marché public figure la condition selon laquelle le contrat ne doit pas « *stipule[r] une rémunération [...] ayant un lien direct avec la fourniture d'une prestation individualisée à la collectivité contractante [...]* »

(voir l'article 1er⁸ du code des marchés publics () et l'avis du Conseil d'Etat du 18 mai 2004⁹).

Notons qu'à cet égard le CIS ne présente pas de spécificité par rapport à n'importe quelle procédure subventionnelle.

Le respect de cette condition doit faire l'objet d'une attention particulière et il importe au premier chef que le dispositif contractuel soit entièrement centré sur l'impact social recherché et non sur l'éventuel gain budgétaire par ailleurs attendu, par effet de conséquences, par la collectivité.

C'est pourquoi il convient d'éviter d'utiliser dans la construction des indicateurs déclencheurs de paiements des objectifs financiers ou budgétaires¹⁰ et de s'en tenir dans tous les cas à de purs objectifs d'impact social, lesquels correspondent à la motivation fondamentale du projet.

2. Même avec cette précaution, s'il s'avère que la collectivité concernée attend du CIS un gain budgétaire direct (en général sous forme de coût évité) elle aura tout intérêt, pour sécuriser le recours au CIS, à procéder à une appréciation du niveau d'incertitude qui s'attache à ces économies potentielles :

- incertitude sur la mesure du gain individuel généré par l'impact social
- incertitude sur l'efficacité intrinsèque de l'action engagée

A titre illustratif, trois situations-type sont analysées autour d'un même projet à impact social, pour apprécier dans chaque cas le respect de la condition *d'absence de rémunération directement liée à une prestation individualisée*.

Le projet-type¹¹ consiste en la prise en charge, par un opérateur social, de jeunes adultes en situation de précarité, multipliant les séjours en prison et présentant, au fil de ces séjours, des troubles

⁸ Article 1 du code des marchés publics annexé au décret du 15 janvier 2004 « Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public mentionnées à l'article 2, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services »

⁹ CE, Avis, 18 mai 2004, Cinémathèque française, n°370169. (« [...] ne peut être qualifié de marché public qu'un contrat conclu à titre onéreux par une personne publique en vue d'acquiescer des biens, travaux ou services dont elle a besoin, qui stipule une rémunération ou un prix ayant un lien direct avec la fourniture d'une prestation individualisée à la collectivité contractante [...] »)

¹⁰ Et à tout le moins, s'il est malgré tout décidé d'y recourir, de leur donner un poids secondaire et de les fixer de telle manière que le risque de non atteinte soit réel et bien documenté.

¹¹ Ce projet est librement inspiré d'une situation réelle.



psychiatriques de plus en plus marqués. Il vise à réduire le taux de récidive de ces personnes par trois leviers d'action : hébergement ; prise en charge médico-sociale ; soutien à la réinsertion économique. Conséquences de la réduction du taux de récidive, est attendue une réduction du coût de prise en charge de ces personnes par la société: si par exemple l'administration pénitentiaire décide de financer ce projet par un CIS elle pourra en attendre, même si ce n'est pas son objectif premier, une baisse à terme des besoins de places de prison.

Situation 1 (expérimentation)

Le projet à impact social n'a jamais été testé dans la configuration proposée (méthode, population visée, territoire concerné...) et on ne dispose d'aucune donnée rétrospective à situation équivalente sur l'atteinte des indicateurs déclencheurs de paiements.

Dans ce cas, et si les objectifs retenus sont, de l'avis des experts, raisonnablement ambitieux, les gains financiers à attendre pour l'administration pénitentiaire sont doublement incertains : en raison des incertitudes sur l'impact du projet et en raison des incertitudes concernant leur effet budgétaire sur la collectivité publique. Il fera probablement de ce fait peu de doute qu'aucune prestation individualisée ne peut être identifiée au bénéfice du tiers payeur, et que celui-ci agit bien comme financeur d'un projet d'intérêt général sans contrepartie directe.

Situation 2 (passage à l'échelle)

Le projet à impact social a déjà été testé. Il est de nouveau lancé, dans la même configuration mais à grande échelle et donc sur une population beaucoup plus large, et dans des conditions nouvelles notamment en termes opérationnels.

Dans ce cas, l'espérance de gain pour la collectivité est certes mieux connue que dans le cas précédent, mais le changement de taille de la cible d'une part, les risques d'exécution liés au changement d'échelle d'autre part, ou encore l'absence d'expérience sur les conséquences budgétaires de ce changement d'échelle créent un niveau d'incertitude élevé quant à l'effet budgétaire du programme pour la collectivité publique. Ces éléments permettront probablement d'assimiler ce cas au cas précédent, dès lors que les indicateurs déclencheurs de paiement resteront bien alignés, non pas sur des objectifs budgétaires ou financiers mais sur des objectifs d'impact social, et que ceux-ci traduiront un degré d'ambition suffisant.

Situation 3 (réplication):

Le projet à impact social a déjà été mis en œuvre sous forme de CIS, dans la configuration de la situation 2, éprouvé sur différentes cibles et modélisé de telle sorte que l'impact budgétaire peut en être prévu de manière quasi certaine. Le projet est à nouveau lancé dans des conditions permettant de considérer qu'il s'agit d'une réplication car la diversité des situations dans lequel le programme a été testé a permis d'établir un schéma explicatif stable et cohérent, et donc d'affecter, en face de la situation de chaque bénéficiaire du programme, une économie. Il n'est pas sans importance de noter que ce cas (situation 3) où le cadre du SIEG devient aisément anticipable.



Dans ce cas, il conviendra probablement de s'interroger sérieusement, même si l'objectif d'impact reste central, sur la nature juridique de l'opération, dont les caractéristiques pourraient alors rentrer dans le champ des marchés publics.

Juridiquement inapproprié ou douteux (actions fondées sur des méthodes parfaitement éprouvées, sans risque ni incertitude significatifs quant au rapport coût /gain final) sont précisément ceux où le recours au CIS perd son intérêt au profit de modes d'intervention classiques (subvention directe, intervention directe, marché).





Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale

DOCUMENT 8

DISPOSITIF CONTRACTUEL : AIDE A L'ELABORATION ET CONTRAT-TYPE

La construction du Contrat à impact social repose sur une négociation coopérative tripartite entre le Fonds de paiement au résultat (ou le ou les tiers payeurs directement), l'opérateur associatif et les investisseurs. Les conseils (structurateurs, conseils juridiques, éventuellement conseils en évaluation) jouent un rôle central dans cette phase éminemment technique, au cours de laquelle sont arrêtés les paramètres clé du contrat (montant, définition des indicateurs déclencheurs de paiement, fixation des objectifs, procédures de vérification des résultats et désignation du tiers vérificateur rémunération des investisseurs).

Le dispositif contractuel comporte en réalité plusieurs contrats :

- la convention cadre tripartite (qui est cœur du dispositif), signée par les tiers-payeurs, l'opérateur social, et les investisseurs ;
- la convention de subvention bipartite, signée entre les tiers-payeurs et l'opérateur social : bien que juridiquement non indispensable, elle est cependant susceptible d'être exigée par les tiers payeurs publics dans la mesure où elle matérialise leur engagement budgétaire. Du point de vue de la comptabilité budgétaire, cette convention consomme les autorisations d'engagements budgétaires (« AE ») des administrations, pour un montant égal au maximum de la contribution financière que pourront être amenées à verser chaque administration concernées en cas de dépassement des objectifs ;
- la convention de souscription bipartite, signée entre l'opérateur social et les investisseurs, qui régit l'émission obligataire (ou le prêt) ;
- la convention de nantissements de créances et la convention de nantissement de solde de compte, signées entre l'opérateur social et les investisseurs, qui organisent les garanties.

Cette description correspond aux pratiques actuelles, susceptibles d'évoluer, en fonction du chantier de standardisation et de simplification engagé dans la suite du Groupe de travail CIS par les professionnels du droit et de la finance.



Le contrat-type et les commentaires détaillés portent exclusivement la Convention cadre. En effet, les clauses de la convention de subvention sont pour l'essentiel reprises de la convention cadre ; quant aux contrats de financement et de nantissement, ils sont discutés entre les investisseurs et les opérateurs sociaux sous l'égide de conseils pour partie par reprise des clauses de la Convention cadre (intérêts et règles de rémunération des investisseurs notamment) et pour le reste en ligne avec les usages financiers classiques bien connus des conseils juridiques.

La Convention Cadre (dénommée ici la Convention) est le document contractuel qui régit les relations entre les différentes parties prenantes au CIS, c'est-à-dire l'opérateur social, le ou les tiers-payeurs (publics et, le cas échéant, privés/fondatifs), et les investisseurs. Elle a notamment pour objet de définir :

- le cadre général et les conditions de financement, de mise en œuvre et d'évaluation du programme d'actions objet du CIS ;
- les conditions de versement par les tiers-payeurs de leur contribution financière et notamment les indicateurs déclencheurs de paiement, les objectifs et le mode de calcul des montants dus, les modalités de vérification et l'identité du tiers-vérificateur ;
- et plus généralement, les droits et obligations respectives des parties prenantes et du tiers-vérificateur ainsi que les modalités de règlement des situations de défaillance d'une des parties.

La Convention cadre peut également définir les conditions dans lesquelles le programme d'actions pourra être ultérieurement répliqué, étendu ou ouvert à d'autres collectivités publiques ou d'autres investisseurs dans une perspective de déploiement sur le long terme (appelée généralement « l'Initiative »). Il s'agit là de faciliter, en s'appuyant sur le corpus contractuel initial, l'extension du programme d'action en cas de succès.

Bien qu'apparemment complexe la construction du CIS repose en pratique, vu des parties prenantes (Tiers payeur, opérateur associatif, investisseurs) sur quelques questions simples dont les réponses permettront de compléter ou simplifier le contrat type ci-joint, à l'aide du document de commentaires également joint.

A. Cadre général

- **Quoi et comment** ? Quel impact attendu ? Quelle action engagée ? Quels moyens déployés ? Quelle zone géographique ? Quelle population cible ? Eventuellement quelle extension envisagée ?
- **Avec qui** ? Quelles seront les parties prenantes au CIS ? D'autres collectivités ou contributeurs privés sont-ils espérés ou attendus dans des phases ultérieures ?
- **Jusqu'à quand** ? Quelles échéances pour la mesure d'impact ? (La structuration en phases successives à travers des objectifs intermédiaires permet de moduler le contrat, selon les attentes des parties prenantes) Quelle échéance pour le contrat ?



B. Mesure de la performance et Indicateurs Déclencheurs de Paiements ; évaluation et Indicateurs Informatifs

- **Quels indicateurs déclencheurs de paiements** (dits « indicateurs de performance ») ? Ces indicateurs déterminent les montants remboursés par les payeurs finaux (tiers payeur) aux investisseurs, en fonction du degré d'atteinte des objectifs. On en compte en général un nombre très limité ; ils doivent par ailleurs être facilement mesurables, clairs, et totalement incontestables par l'ensemble des parties prenantes ;
- **Quels indicateurs Informatifs**? Ils n'ont pas d'incidence financière ; ils peuvent être mobilisés sans limite de quantité, car ils ont pour fonction principale de fournir des informations en vue d'une évaluation la plus éclairante possible de l'adéquation du programme de CIS avec les objectifs de politique publique correspondants.

C. Paiements et versements

Les objectifs assignés pour les indicateurs déclencheurs de paiement doivent être fixés de telle manière que le risque de non réalisation soit réel (sans quoi l'intérêt du CIS pour les tiers payeurs serait nul) mais pas excessif au regard de la rémunération attendue par les investisseurs (sans quoi leur intérêt à investir serait nul).

Dans le modèle de convention cadre, les paiements se répartissent en quatre catégories : charges opérationnelles, prime investisseur ; prime opérateur ; modalités de calcul des intérêts. De la construction de ces catégories, ou de leur absence, résulte la structure d'incitation financière déployée dans le CIS.

Les priorités accordées à chaque catégorie d'avantages potentiels recherchés pour un CIS influenceront sur cette définition. Ainsi, à titre d'exemple, l'institution d'une « prime opérateur » pourra aller de pair avec la construction d'un partenariat statistique exigeant entre la puissance publique et l'opérateur social.

D. Gouvernance

Les modalités de gouvernance seront adaptées aux priorités des parties prenantes. Là encore, la gouvernance pourra être plus ou moins exigeante vis-à-vis des aspects évaluatifs, en fonction des attentes des tiers payeurs.

Ainsi un CIS structuré autour d'un projet complexe, et particulièrement innovant, avec des indicateurs de résultats exposant les investisseurs à un risque important de non remboursement du nominal aura probablement une gouvernance leur donnant plus de place et de poids que dans un CIS à risque investisseur plus faible destiné à assurer la réplique à grande échelle d'un modèle d'impact social déjà éprouvé.

E. Situations de défaillance de l'une des Parties prenantes

Ce point constitue un aspect critique de l'équilibre général de la convention : en effet, les risques opérationnels et financiers pris par chaque partie prenante se trouvent en forte interaction avec le niveau de rémunération des investisseurs. De même, la capacité collective des parties prenantes à trouver des voies de sortie constructive, en cas de difficulté dans la mise en d'un CIS repose aussi sur



la définition non seulement d'une gouvernance adaptée, mais aussi d'une définition équilibrée, c'est-à-dire claire, précise, et mutuellement acceptée, des situations de défaillance.

F. Contrat-type

Un contrat type est proposé ci-après (annexe 8.2 - Exemple de Convention Cadre) accompagné d'un commentaire détaillé (annexe 8.1 - Commentaires détaillés sur les principales rubriques de la Convention Cadre). Ce dispositif contractuel est un état de l'art à date et a naturellement vocation à être corrigé, complété et enrichi dans une logique de partage d'expertise et d'expérience en continu, au fur et à mesure des réalisations.



ANNEXES GENERALES



ANNEXE GENERALE 1 – Lettre de mission



*Le Haut-Commissaire à l'Economie Sociale et Solidaire
et à l'Innovation Sociale*

*A l'attention de Monsieur Frédéric LAVENIR, Président de l'ADIE
139 Boulevard de Sébastopol, 75002 Paris*

Paris, le 7 mars 2019

Objet : Lettre de mission sur le développement des Contrats à Impact Social (CIS)

Adaptation française des *Social Impact Bonds (SIB)* développés depuis 2010 dans le monde, les contrats à impact social (CIS) initiés en 2016, constituent un des outils de l'investissement à impact ou « *impact investing* » destiné à favoriser l'émergence de projets sociaux innovants, portés par des entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire, tournés vers la prévention et donc générateur de coûts évités pour la puissance publique. Cette dernière – Etat ou collectivités territoriales – s'engage à rembourser aux investisseurs le financement initial à proportion de l'impact social objectivement constaté et mesuré, et donc des économies effectivement réalisées.

Le Contrat à Impact Social est ainsi à la fois un outil de financement de l'innovation sociale, de transformation de nos politiques publiques – souvent encore trop centrées sur la réparation – vers des logiques de prévention et d'économies structurelles en matière de dépense publique.

Une vingtaine de pays ont financé aujourd'hui près de 130 projets grâce aux SIB, pour un total de près de 400 millions d'euros investis, impactant de la sorte la vie de plus d'un million de personnes dans les pays développés comme les pays en voie de développement (*Development Impact Bonds*). En France, suite à une première expérimentation lancée en 2016, seuls 3 Contrats à Impact Social ont réellement démarré, portés par l'ADIE, Impact Académie, les Apprentis d'Auteuil, et 3 sont initiés en 2019 Wimoov, Article 1 et la Cravate Solidaire.

Pour ambitieuses que soient ces innovations, cette première expérimentation française reste modeste en nombre comme en volume financier.

Au regard de l'ampleur de nos défis sociaux et écologiques, et de l'appétence croissante tant des acteurs sociaux que des investisseurs pour l'investissement à impact, il est désormais urgent de développer une nouvelle ambition.

C'est pourquoi le HCESSIS souhaite vous missionner en vue de constituer un groupe de travail chargé de proposer les voies et moyens d'un développement accéléré des Contrats à Impact Social en France.

1



Cela passe d'abord par un effort de simplification administrative et de standardisation technique, et de proposer toute mesure d'ordre législative, réglementaire, opérationnelle ... permettant de lever les freins au développement des CIS.

Il s'agira ensuite d'élaborer une « boîte à outils » permettant aux acteurs de l'ESS comme aux tiers payeurs (Etat ou collectivités territoriales) de s'approprier et de mobiliser plus facilement les CIS dans leurs champs de compétences. Des propositions visant à accompagner la diffusion de ces bonnes pratiques et de ces outils pourront bien évidemment être aussi formulées.

Enfin, il convient de rationaliser l'ingénierie financière des CIS en simplifiant les montages juridiques et financiers publics/privés actuels et en permettant le passage à l'échelle en matière de levée de fonds. Pour ce faire, le groupe de travail s'attachera à définir les conditions et modalités de mise en place d'un « Fond commun » mutualisant les mécanismes juridiques, fiscaux, budgétaires, comptables et opérationnels, tel qu'il en existe dans d'autres pays sous la forme « *d'Outcomes Fund* ».

La composition du groupe de travail s'assurera de la représentation de l'ensemble des parties prenantes (ministères, investisseurs, opérateurs, tiers-payeurs, évaluateurs, collectivités territoriales...) et sera publiée dès sa prochaine finalisation sur le site du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire. Elle pourra évoluer en fonction des besoins de la mission.

Les premières conclusions du groupe de travail sont attendues d'ici fin juin 2019.

Alban Cathala (Pôle Economie Sociale et Solidaire et Innovation sociale de la Direction générale du Trésor) sera rapporteur de la mission et pourra s'appuyer sur une ressource mise à disposition par le HCESSIS, qui apportera par ailleurs son appui opérationnel aux travaux.

En vous remerciant de votre implication personnelle dans cette mission à fort enjeu, vous pouvez compter sur mon soutien ainsi que celui de mon équipe au sein du Haut-commissariat.



ANNEXE GENERALE 2 – Composition du Groupe de travail

LISTE DES MEMBRE

GROUPE DE TRAVAIL CIS

Président : Frédéric LAVENIR, Inspecteur général des finances, Président de l'ADIE

Rapporteurs : Maxime BADUEL (Haut-Commissariat à l'Economie Sociale et solidaire) et Alban CATHALA (Direction générale du Trésor)

Membres du groupe de travail :

- Marie ELODIE BAZY, Kois Investment
- Philippe BERNARD TREILLE, Fonds Européen d'Investissements
- Thomas BOISSON, Direction Générale du Trésor
- Pauline BOULANGER, iiLab
- Alain BROSSAIS, Préfecture de Loire Atlantique
- Pierre-Yves CABAL, DGCL
- Nicolas CELLIER, Ring
- Caroline CERF-BRIS, DGCL
- Ladislav de GUERRE, Kois Investment
- Anne DELHOMME, Wimoov
- Sébastien FLORENSAN, BNP Paribas
- Christophe GENTER, Banque des Territoires (Caisse des Dépôts)
- Estelle GUERET-ZING, Crédit Coopératif
- Maha KERAMANE, BNP Paribas
- Mathieu KLEIN, représenté par Gabriel ANDRE (Conseil départemental de Meurthe et Moselle)
- Cyrille LANGENDORFF, Crédit Coopératif
- Annick LE GALL, Banque des Territoires (Caisse des Dépôts)
- Renan MEGY, Direction du Budget
- Gilles MIRIEU de LABARRE, Haut-Commissariat à l'Economie sociale et solidaire et à l'Innovation sociale
- Marc OLIVIER, Adie
- Christophe PAQUETTE, Conseil départemental des Alpes Maritimes
- Marie ADELIN-PEIX, BPI France
- Mathilde PELLIZZARI, iiLab
- Guillaume ROSSIGNOL, avocat à la Cour
- Raphael SEBAG, iiLab
- Nathalie SIMOES, Apprentis d'Auteuil
- Emeline STIEVENART, KiMSO
- Marylène VIALA-CLAUDE, Banque des Territoires (Caisse des Dépôts)





www.ecologique-solidaire.gouv.fr

@Min_Ecologie

