

■ Les contrats à impact social font inmanquablement penser à d'autres expériences telles que les prêts structurés et les partenariats public-privé.

■ L'OCDE souligne l'importance de disposer d'une méthodologie rigoureuse pour identifier les résultats sociaux mesurables et les groupes cibles appropriés desdits contrats.

ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

À QUI PROFITENT LES CONTRATS À IMPACT SOCIAL ?

Voici quelque temps, deux experts de KPMG se sont, dans ces colonnes, fait les chantes de ce nouveau mode de financement¹ : face aux difficultés budgétaires croissantes de l'État et des collectivités locales et à la nécessité tout aussi croissante de réparer les multiples déchirures du tissu social, le secteur de la finance, épaulé par celui de l'évaluation, pourrait offrir des solutions neuves et efficaces. Des inquiétudes subsistent néanmoins.



AUTEUR
TITRE

Thierry Guillois
Avocat associé,
cabinet PDGB, président de la commission
juridique et fiscale du HCVA

Associant investisseurs privés, opérateurs associatifs et collectivités, les contrats à impact social arriveraient à point nommé en période de contrainte budgétaire aiguë pour soulager ces dernières non seulement d'un certain nombre d'investissements associatifs nécessaires à l'intérêt général, mais encore des coûts récurrents que l'opération aurait pour vocation d'éradiquer. Elles seraient donc doublement gagnantes : en cas de succès, du fait de l'impact social produit et des économies ainsi réalisées et, en cas d'échec, par le fait qu'elles n'auraient rien à déboursier, le risque étant entièrement supporté par l'investisseur privé.

De son côté, l'opérateur social y gagnerait une opportunité de diversifier ses sources de financement. Il bénéficierait en outre « de l'appui managérial et d'un apport de compétences pour la gestion du programme »² de la part de l'investisseur et de l'évaluateur indépendant. L'investisseur pourrait s'appuyer sur la garantie d'être payé par l'État ou par la collectivité en cas de succès, les contrats à impact social permettant « de dégager une certaine rentabilité sans pour autant diminuer les moyens d'action des structures financées »³.

Au final, eu égard aux nombreuses expériences menées au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie ou au Canada, les craintes exprimées par certains acteurs associatifs seraient, en grande partie, infondées. Les expériences initiées par Martine Pinville diront donc, d'ici quelques années, si les résultats sont à la hauteur des promesses. Elles permettront surtout aux collectivités qui se seront portées candidates de mesurer le coût exact de l'opération réalisée au regard des effets produits par celle-ci.

PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ ET CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

Les contrats à impact social font irrésistiblement penser à d'autres expériences que bien des élus et, par répercussion, des contribuables ont vécu à leurs dépens. Que l'on se souvienne

des trop nombreuses communes ou départements qui s'endettaient au moyen de prêts structurés au-delà de leur capacité contributive, si bien que certains d'entre eux se trouvèrent en état de cessation des paiements. Dans le même temps, des investisseurs privés proposaient à l'État et à des collectivités de financer des équipements de service public dans le cadre de contrats de partenariat public-privé (PPP ou C3P). Dans bien des cas, ces contrats se sont révélés désastreux pour les finances communales. En voici quelques exemples. En 2008, le département des Hauts-de-Seine s'engage dans un PPP en vue de rénover un établissement scolaire. Dans un rapport

1. E. Durquety, A. Baudet,

JA n° 537/2016, p. 43.

2. Ibid.

3. Ibid.

■ Selon le HCVA, les contrats à impact social recèlent plusieurs zones de fragilité à propos desquelles les associations et collectivités doivent redoubler de vigilance.

publié en juillet 2014, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France constate que l'évaluation n'a pas apporté la démonstration complète de « la complexité de l'opération, ni des avantages que présentait ce contrat par rapport à la même opération dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique classique »⁴. La chambre évaluait à 18 % la différence du coût sur 15 ans par rapport à un projet équivalent s'il avait été conduit dans le cadre d'une telle maîtrise d'ouvrage. Un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) du Val de Gers conclut, en 2006, un PPP avec un opérateur privé pour la réalisation d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). La chambre régionale Midi-Pyrénées relève que « les aspects techniques du contrat ont été insuffisamment pris en compte. Il en résulte que le suivi de la maintenance des bâtiments par le CIAS est rendu quasiment impossible, alors qu'il s'agit d'un élément déterminant de l'équilibre du contrat C3P »⁵.

Enfin, la palme revient à la ville de Nice qui avait confié, en 2011, à une société la conception, réalisation et maintenance d'un nouveau stade de 35 000 places, doublé d'un musée du sport et d'un programme immobilier d'accompagnement destiné à accueillir principalement des commerces. Le rapport de la chambre régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) souligne que la commune devait assumer de nombreux risques et prendre en charge des dépenses indues⁶. Sur le plan financier, le coût de cette opération à la charge de celle-ci devait être de 54 millions d'euros sur 30 ans, dont 20 millions de subventions d'investissement. Au final, le stade coûtera globalement à la commune près de 400 millions d'euros sur la durée du contrat.

OPÉRATIONS MENÉES À L'ÉTRANGER ET OCDE

En novembre 2015, l'OCDE a produit un rapport sur les *social impact bonds* (SIBs), dans lequel on peut lire que « les SIBs ont fortement attiré l'attention à la suite de la crise financière. Ils ont été mis en place dans un certain nombre de pays, apparaissant comme une proposition attractive de financement des services sociaux. Cependant, les SIBs demeurent un instrument financier visant un impact social, relativement neuf, avec des éléments de preuve limités quant à leurs résultats. Par conséquent, des analyses plus approfondies sont nécessaires pour construire une base de connaissance solide fondée sur les faits. Les SIBs sont des instruments complexes. Ils font intervenir de multiples parties prenantes venant

d'horizons divers [...]. Jusqu'à ce jour, les SIBs ont constitué des instruments coûteux. Ils ont comporté des coûts de transaction significatifs que les parties prenantes doivent prendre en considération avant de se lancer. [...] Il est extrêmement important de disposer d'une conception méthodologique rigoureuse pour identifier les résultats sociaux mesurables et les groupes cibles appropriés, afin d'éviter les effets pervers, comme l'écrémage, un effet "parking" ou "sélection des clients" »⁷.

RECOMMANDATIONS DU HCVA

Il peut également paraître surprenant que nos experts n'aient pas fait référence à l'avis publié le 2 mars 2016 par le Haut-Conseil à la vie associative (HCVA), saisi du sujet par le ministre chargé de la Vie associative, Patrick Kanner⁸. Le HCVA se dit favorable à l'expérimentation préalable des contrats à impact social initiée par le gouvernement, mais a assorti son avis de nombreuses recommandations.

La période précontractuelle revêt une importance capitale. Les agents concernés, pas plus que les responsables associatifs, ne sont, la plupart du temps, préparés à négocier ce type de contrat. Une appréhension sérieuse de leurs clauses devrait requérir une expertise dont le coût externe viendra s'ajouter au prix de l'opération. Les conditions de rémunération devront être précisées et il sera nécessaire d'appréhender les modalités d'évaluation de l'impact social de l'opération financée ainsi que les économies que la collectivité est susceptible de réaliser du fait de l'opération. Surtout, il paraît impératif que le prix soit fixé dès le départ, que sa part variable soit clairement exposée et que le tout soit plafonné par la loi ou le règlement. En effet, il n'est pas normal qu'une éventuelle économie réalisée par la collectivité constitue un profit pour les financeurs. Par ailleurs, il est vraisemblable que ces derniers s'intéresseront davantage à des opérations dont le résultat sera facilement quantifiable qu'à d'autres aux bénéfices plus diffus. Il s'ensuit un risque d'orientation de ce type de financement, analogue à celui que l'on peut constater dans le domaine du mécénat d'entreprise.

Le HCVA attire également l'attention sur les modalités d'évaluation proprement dites de l'impact social. Il préconise que celles-ci ne soient pas laissées entre les seules mains d'experts extérieurs, dits indépendants – et dont le coût s'ajoutera au prix global –, mais qu'elles puissent également associer des représentants des corps d'inspection des ministères concernés par l'opération entreprise. ■

4. CRC Ile-de-France, « Rapport d'observations définitives et ses réponses – Département des Hauts-de-Seine – Commande publique et contrat de partenariat du collège Georges-Pompidou à Courbevoie », 28 mai 2014.
5. CRC Midi-Pyrénées, « Rapport à

fin d'observations définitives sur la gestion du CIAS du Val de Gers – Département du Gers », juin 2014.

6. CRC PACA, « Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Nice – La construction du grand stade de Nice », mai 2015.

7. CFE-LEED, « *Understanding Social Impact Bonds* », 2015/10/REV1, 9-10 nov. 2015.

8. Avis du HCVA relatif à l'appel à projets de *social impact bonds*, 2 mars 2016, JA n° 536/2016, p. 3 et p. 8.