

INNOVER FINANCIEREMENT pour INNOVER SOCIALEMENT

Mathilde Pellizzari

Juin 2020

Que révèle la crise du Covid-19 sur le paiement aux résultats ?

Tour d'horizon des conséquences de la crise sur les contrats à impact social et des constats parus dans le monde

Depuis le début de la crise, des analyses parues sur internet ont loué les contrats à impact social (CIS), ou social impact bonds, aussi désignés comme *Pay For Success* et *Outcomes Contracts*. Les CIS sont une approche récente pour s'attaquer à des problèmes sociaux tels que le chômage, le sans-abrisme et le décrochage scolaire. Le Covid-19 et le confinement ont réaffirmé le besoin d'appui aux personnes vulnérables, besoin souvent accru du fait de l'absence ou l'insalubrité d'un logement, de faibles revenus ou encore de l'isolement numérique. Les CIS permettent de mettre en œuvre des projets sociaux innovants tournés vers la prévention, dans le cadre de politiques publiques, en faisant reposer le risque sur des investisseurs financiers le plus souvent motivés par le social. Dans un CIS, des investisseurs fournissent le budget nécessaire à la mise en œuvre du projet par un ou des opérateur(s) social(aux), et la puissance publique paie a posteriori sur la base des résultats ou impacts obtenus. Ce mécanisme pourrait assurer une qualité d'intervention grâce à l'évaluation, et l'attention portée aux résultats permet une certaine flexibilité dans les méthodes d'intervention. Par ailleurs, il favorise la collaboration entre le secteur public et les secteurs privé et associatif, d'autant plus utile face aux contraintes (économiques, financières, matérielles, sociales) de la crise.

Face à ces voix promotrices, nous nous sommes demandé ce qu'il en était des projets actuellement financés sous forme de CIS. La structure du CIS pouvait poser des difficultés d'une part pour prévoir la trajectoire des résultats en situation d'incertitude, et d'autre part pour réajuster l'intervention via un contrat déjà négocié. Nous publions cette analyse à partir d'une revue de presse, d'une enquête menée en France et des comptes-rendus similaires à l'étranger.

Impact social de la crise

La population en situation de fragilité avant le Covid-19 est et sera particulièrement impactée par la crise. Les mesures de confinement mettent en évidence les conditions de vie de personnes pour qui « chez-soi » n'est pas synonyme de protection. **Les personnes mal-logées et sans-abris sont bien évidemment en première ligne, dans l'impossibilité de se confiner dans de bonnes conditions, mais souffrant aussi d'une diminution des contacts avec d'autres personnes dont les acteurs de la solidarité.** En France, l'Etat a mobilisé le secteur hôtelier et a travaillé avec associations, collectivités, et entreprises pour identifier des solutions d'hébergement et assurer la distribution de denrées alimentaires et de produits d'hygiène.

A Mayotte, département d'outre-mer toujours en situation d'alerte, la situation est tout autre. Le confinement ne peut pas être respecté pour près de 40% de la population vivant en surnombre dans des habitations fragiles, majoritairement sans accès à l'eau courante, dans les zones de bidonvilles et en brousse. Cette situation est tristement partagée par tous les bidonvilles du monde, qui accueilleraient 30% de la population urbaine mondiale en 2014 selon les données de la Banque mondiale.

Un dossier récent de l'Insee affirme qu'en France hors Mayotte, plus de 5 millions de personnes vivent dans un logement suroccupé, dont un couple avec enfant de moins de 10 ans sur dix. **Le confinement rend la situation d'autant plus délicate pour les enfants, qui ont besoin d'un accompagnement quotidien pour suivre un programme éducatif, et pour les jeunes, qui ne peuvent pas étudier ni garder le lien social sans ordinateur et sans connexion internet.** Une enquête menée par l'association Article 1 œuvrant pour l'égalité des chances rend compte de 65% d'étudiants issus de milieux

défavorisés ayant des obstacles matériels : exigüité ou bruit dans leur logement, manque de matériel informatique. Cette situation affecte la confiance en soi des jeunes et accroît les risques de décrochage pendant et après le confinement, d'autant plus que les opportunités de stage, alternance, poursuite d'études pourraient être mises en péril.

Le confinement et l'arrêt d'un grand nombre d'activités pèsent sur les budgets des personnes (dont des étudiants) dans la précarité, ne pouvant plus par exemple s'assurer un travail alimentaire. **Les opportunités d'emploi ont drastiquement chuté et la reprise pourra être difficile. Dans le monde, de nombreux travailleurs et travailleuses informels, estimés à plus de 60% de la population active mondiale en 2018 par l'OIT, ont perdu leur moyen de subsistance du fait des mesures sanitaires.** En France, au deuxième trimestre 2020, le PIB pourrait diminuer de 20% après -5,8 % au premier trimestre, soit la plus importante récession depuis la création des comptes nationaux français en 1948. La situation est inédite ; plus de huit millions de personnes ont eu recours au chômage partiel. La Ministre du Travail Mme Pénicaud a prédit que la France "repasserait les 10 %" pour le taux de chômage, contre 8,1 % avant l'épidémie.

Enfin, nous évoquerons une problématique de logement à l'opposé de celle mentionnée précédemment : la solitude et l'isolement. L'isolement physique peut rendre plus difficile l'approvisionnement et a des conséquences psychologiques indéniables, mais l'isolement numérique empêche de garder le lien social, de se détendre, de travailler ou d'étudier. D'après l'Insee, une part importante de la population de plus de 75 ans vit seule en France : au-delà de 6% dans certaines zones, notamment dans des zones rurales du centre de la France, souvent dépourvues de commerce de proximité. De plus, les personnes pauvres ou porteuses de handicap sont seules en grande proportion. Cet isolement est plus important pour 12%

des personnes qui n'ont pas accès à Internet à leur domicile, en particulier des personnes âgées (53% des 75 ans ou plus) et peu diplômées (34% des personnes sans diplôme ou titulaires d'un certificat d'études primaires).

Un changement systémique de plus en plus pressant

Compte tenu de ces constats alarmants partagés dans le monde entier, c'est un changement systémique qui est encouragé par les tenants de l'investissement à impact et du paiement aux résultats. [Sir Ronald Cohen propose ainsi un modèle de collaboration](#) basé sur le paiement aux résultats pour accélérer et améliorer la recherche et l'innovation, en l'occurrence pour le développement en masse de tests pour le virus. Selon lui, l'urgence est grande et les ressources publiques sont restreintes. Il recommande d'encourager le développement de tests via des obligations sans recours, à hauteur 10 millions de dollars, garanties par le gouvernement, de manière à ce que les autorités achètent les tests effectivement commercialisés, offrant un retour jusqu'à 10% aux investisseurs. Ce modèle de paiement aux résultats est présenté comme un levier d'incitation à l'innovation, ainsi qu'une solution concrète pour éviter davantage de décès et de chute économique. Le *Global Steering Group for Impact Investment* (GSG), dont il est le président, lui emboîte le pas. Selon les *Policy Papers* publiés en [mars](#) et en [avril 2020](#), les CIS pourraient être utilisés à court-terme dans le domaine de la santé, mais ils seraient aussi précieux pour assurer les meilleurs résultats pendant la phase de reprise économique et sociale.

Dans [un article de la Stanford Social Innovation Review](#), Tracy Palandjian et Paul Brest promeuvent les contrats à impact social pour relier la temporalité de l'urgence aux objectifs sociaux de long-terme. Selon eux, **les mesures d'urgence pourraient**

appliquer les principes du paiement aux résultats pour assurer des structures sociales durables, à savoir le transfert de risque aux investisseurs, la transparence, la flexibilité, et l'évaluation robuste des résultats. En ce sens, la mise à l'abri des personnes à la rue pourrait se transformer en un retour durable au logement. L'approche basée sur les résultats encourage en effet les objectifs de long-terme et assure de cibler les personnes les plus dans le besoin. De même, les dispositifs de formation en ligne développés pendant le confinement pourraient continuer à accompagner des personnes en recherche d'emploi dans divers domaines. A travers ces propositions, les auteurs nourrissent l'ambition systémique de « construire un meilleur futur ».

En cette période de crise, nous pouvons poser les fondations d'un futur plus équitable. Le paiement aux résultats constitue une opportunité unique d'améliorer la transparence de l'investissement public, tout en débridant l'entrepreneuriat dans le secteur social.

Si l'on s'accorde sur le fait que le mécanisme du CIS n'est pas le plus simple à mettre en œuvre en situation d'urgence, les principes qu'il porte pourraient être des piliers de l'assistance sociale. La transparence dans l'usage de l'argent public, comme évoqué ci-dessus, est une caractéristique clé des CIS. Par ailleurs, la capacité d'adaptation des programmes est un avantage pour accompagner au mieux les personnes bénéficiaires. L'implication d'investisseurs, et au-delà de cela, la mécanique incitant à atteindre des résultats de bonne qualité, assure les moyens nécessaires aux opérateurs sociaux pour une intervention adéquate. Enfin, le suivi de données et la construction de systèmes d'information est également une force transversale aux principes cités.

Les sessions du [groupe Emergency Responses and Government Outcomes \(ERGO\)](#) lancé par le *Government Outcomes Lab* (GO Lab) ont particulièrement mis en exergue le besoin de perpétuer la transparence dans les décisions prises

pendant la crise ainsi que l'apprentissage par l'évaluation. Le suivi de résultats pendant la crise peut également apporter des informations précieuses sur l'impact de celle-ci sur les résultats, sur la pertinence du ciblage des personnes vulnérables ainsi que sur la dynamique de la crise. Avnish Gungadurdoss, co-fondateur d'Instiglio, se félicitait de l'appétence pour développer des systèmes d'information fiables dans les pays en développement, notamment en Colombie. **Les CIS sont un moyen intéressant pour produire des données de bonne qualité, assorties d'une bonne gestion de performance.** James Ronicle, directeur associé d'Ecorys UK, cabinet évaluateur de CIS, soulignait cependant la difficulté de distinguer les résultats dus à la crise et ceux dus aux projets ; ils se trouvent entremêlés dans les évaluations. Les comparaisons historiques perdent de leur sens, au profit d'évaluations en temps réel.

Nous avons reconnu l'ambition systémique des discours promoteurs des CIS ainsi que les principes fondamentaux qui sont attribués à de tels mécanismes. Nous allons maintenant nous tourner vers la mécanique des CIS en temps de crise.

Ajustements des CIS

Comme tout le spectre de l'action sociale, les projets financés par CIS ont ressenti la crise. Or, ces mécanismes ont en plus des caractéristiques contractuelles spécifiques, dont l'aspect partenarial et l'évaluation de résultats sont deux principales composantes. **Le GO Lab place les réponses à la crise sur une échelle à 6 niveaux :**

1. Pas de modification du contrat
2. Modification des conditions de paiement du tiers-payeur
3. Usage temporaire du don ou de la subvention
4. Pause de l'intervention
5. Usage permanent du don ou de la subvention
6. Clôture du contrat

Intervention

La première des nécessités a majoritairement été de maintenir l'intervention auprès de la population bénéficiaire, dans la mesure du possible. La session d'ERGO du 8 avril a souligné la faiblesse des clauses de force majeure donnant la possibilité d'arrêter le contrat, alors que l'urgence était à la continuité de l'intervention sociale. **Un nouveau type de risque apparaît : celui de ne pas pouvoir mener à bien l'intervention.**

Si certaines activités peuvent être menées à distance par voie dématérialisée, pour d'autres l'intervention a dû être suspendue avec le confinement. **Les vidéoconférences ou appels téléphoniques ont pu donner une continuité aux interventions de soutien éducatif ou à la recherche d'emploi, mais c'est sans compter l'évolution des besoins des bénéficiaires en contexte de crise et les difficultés d'accès au numérique.** En France, la Cravate Solidaire Mobile a dû arrêter de sillonner le département 93 à la rencontre de demandeurs d'emploi ; une intervention à distance a été mise en place mais il n'a pas été décidé si elle rentrerait dans le CIS. Dans le cas d'Article 1, très réactif par ailleurs avec le programme #réussitevirale, il n'a pas été possible d'organiser des ateliers virtuels au vu de la population cible et du format atelier qui est au cœur de leur programme de persévérance scolaire en filière agricole. Le programme de réhabilitation de logements pour des personnes très modestes par la Foncière Chênelet, et celui d'accompagnement à la rénovation d'habitations de Réseau Ecohabitat ont cessé le temps que le secteur de la construction puisse reprendre dans de bonnes conditions.

Si le CIS doit être suspendu, se pose la question du budget opérationnel pour maintenir l'équipe du CIS en place et éventuellement pour permettre un accompagnement palliatif. Les investisseurs sont appelés à s'adapter pour combler les besoins en trésorerie, lorsque c'est possible.

En France, le chômage partiel est un dispositif pouvant venir à l'appui des CIS tant que les restrictions dureront. En revanche, si le CIS n'est pas étendu dans le temps pour compenser la perte d'activité, cela signifie que l'Etat pourrait payer deux fois : les activités via le chômage partiel, et les résultats dans le cadre du CIS.

Indicateurs de succès

La crainte de nombreux porteurs de projets est que les besoins d'accompagnement des bénéficiaires soient décuplés au sortir des mesures de confinement. Comme indiqué plus haut, la crise pourrait faciliter le décrochage scolaire ou la précarité de chercheurs d'emploi, pour ne citer que deux exemples. Dans un CIS, les résultats à atteindre par l'opérateur social sont définis a priori et conditionnent le paiement du tiers-payeur, et ainsi les conditions financières des investisseurs. Les CIS en place ont donc un cadre de résultats précautionneusement défini en amont du projet, basé sur des projections dans le temps et une théorie du changement pertinente au moment de la négociation.

La crise chamboule le présent et rend l'avenir bien plus incertain. Il est difficile de savoir si les objectifs pourront être atteints. Par exemple, comment savoir si le contexte économique d'après crise permettra d'accéder à un emploi durable (voir par exemple le [CIS de l'Adie](#), les [CIS colombiens](#), le [Koto SIB](#) en Finlande) ? Comment la transformation du mode de vie en société modifiera-t-elle les conditions d'insertion sociale de personnes sans logement (voir le CIS belge [Back on Track](#)) ? Il est encore plus délicat de décider de modifier les indicateurs sans savoir dans quelle mesure ils seront impactés par le confinement et les suites de la crise du Covid-19. Aussi, à notre connaissance, des

modifications d'indicateurs ou de cibles quantitatives sont envisagées dans plusieurs CIS mais n'ont pas encore été actées.

Quant à l'évaluation elle-même, elle a pu être repoussée dans le temps ou réalisée à distance, avec certes des difficultés logistiques conséquentes. **Comme souligné dans [la session ERGO du 3 juin 2020](#), deux tendances sont identifiées : une baisse de l'intérêt pour l'évaluation face à d'autres urgences, ou au contraire une plus grande ambition d'analyse sur la base de données fiables.** Un porteur de CIS français a soulevé une question énigmatique au sujet de l'évaluation : est-il possible d'utiliser les données de l'évaluation, censée garantir l'absence de conflits d'intérêts, pour réajuster les indicateurs de résultats ? Si la logique opérationnelle semble favorable à cette solution, la logique du CIS pourrait s'y opposer.

Gouvernance

Pour réaliser ces ajustements et assurer la continuité de l'intervention, la force du CIS est sa gouvernance. En effet, l'instance de gouvernance rassemble le plus souvent l'intégralité des parties prenantes (tiers-payeur, investisseurs, opérateur social, intermédiaire / structureur). Elle est en capacité de négocier à l'amiable tous les aspects du contrat, permettant ainsi de revoir les objectifs de résultats, les besoins en budget, les risques financiers et opérationnels... Des comités de pilotage se sont déjà tenus pour plusieurs CIS dans le monde, dans la mesure où le contrat permettait de les convoquer dans des délais courts. Certains projets attendent néanmoins d'y voir plus clair pour réunir les parties prenantes.

Conclusion

Le CIS repose sur une conception du futur que la crise rend indiscernable. Dans certains cas, il sera décidé de financer les activités pendant un temps plutôt que de compter sur les résultats futurs. Les incertitudes, et par conséquent les risques, augmentent et se multiplient. Les conséquences de la crise ont une certaine inertie : la situation actuelle ne donne pas la tendance des besoins et résultats.

Réajuster un CIS revient à articuler des problématiques diverses de budget, risques, besoins, durée, contrat... Malgré cela, la gouvernance est un avantage. Récemment, un journaliste nous a posé la question suivante : le CIS sera-t-il plus résilient dans un contexte économique et financier instable ? S'il y a une chose qui rend ce mécanisme si complexe très résilient, c'est bien sa gouvernance. [Emily Gustafsson-Wright du Brookings Institute](#) tire trois conclusions majeures de son enquête sur 20 CIS et un fonds de paiement aux résultats dans le monde : (1) si les résultats peuvent être atteints en tant de crise, les CIS sont un avantage, (2) la gouvernance amortit les risques, (3) le système d'information construit pour le CIS est utile pour la prise de décision.

Et par rapport à d'autres types de financement ? Cette question reste entière ; peu d'analyses comparent le CIS à d'autres modes de financement. En France, [les subventions](#) devraient être maintenues et les modalités de compte-rendu sont rendues flexibles. En revanche, l'octroi de nouvelles subventions pourrait être pour le moins ralenti. Finansol constate que certains secteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) sont exposés à des risques financiers importants. Pour cela, l'association a publié [un plaidoyer](#) pour des mesures de relance adaptées. Par ailleurs, si le prêt garanti par l'Etat est d'ores et déjà une aubaine pour soutenir les entreprises, il est nécessaire de maintenir et de relancer les participations –heureusement préservées par les investisseurs à impact à ce jour.

Pour toute question relative à cet article ou au contrat à impact social :

Mathilde Pellizzari
Impact Invest Lab
mathilde@ii-lab.org

Raphaëlle Sebag
Impact Invest Lab
raphaelle@ii-lab.org

Références

AFP. 4 juin 2020. Coronavirus: syndicats et patronat reçus à l'Élysée pour "sauver l'emploi". Le Point. https://www.lepoint.fr/politique/coronavirus-reunion-a-l-elysee-pour-plancher-sur-des-solutions-face-a-la-crise-04-06-2020-2378423_20.php

Benjamin Blavier et Boris Walbaum. Appel à la mobilisation pour les étudiants précarisés. Covid-19 et égalité des chances. Article 1. <https://article-1.eu/actualites/covid-19-et-inegalite-des-chances/>

BNP Paribas. 4 mars 2020. BNP Paribas structure son 10ème Contrat à Impact Social dans le monde et son 1er en Belgique ! <https://group.bnpparibas/actualite/bnp-paribas-structure-10eme-contrat-impact-social-monde-1er-belgique>

Emily Gustafsson-Wright. 27 mai 2020. What happens in an outcome-based financing model when a major crisis hits? The Brookings Institute. <https://www.brookings.edu/research/what-happens-in-an-outcome-based-financing-model-when-a-major-crisis-hits/>

Finansol. 15 avril 2020. Covid-19 : 11 propositions pour un plan de relance adapté aux enjeux de l'ESS. Quels leviers financiers pour l'ESS dans le plan de relance ? <https://www.finansol.org/2020/04/15/covid-19-11-propositions-relance-enjeux-ess/>

Gouvernement français. Mesures d'adaptation des règles liées aux subventions publiques attribuées aux associations pendant la crise sanitaire. <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/schemacirc6mai20v2.pdf>

Government Outcomes Lab. About the ERGO Peer Learning Group. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/community/peer-learning-groups/ergo-peer-learning-group/about-ergo/>

Government Outcomes Lab. COVID-19 Resource Hub. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/community/covid-19-resource-hub/>

Government Outcomes Lab. COVID-19 and Outcomes Contracts (ERGO Peer Learning Group). <https://golab.bsg.ox.ac.uk/community/peer-learning-groups/ergo-peer-learning-group/previous-ergo-sessions/covid-19-and-outcomes-contracts-ergo-peer-learning-group/>

Government Outcomes Lab. Six alternative funding approaches for impact bonds in response to Covid-19. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/community/covid-19-resource-hub/selecting-alternative-funding-arrangements-uk-sibs-response-covid-19/>

Government Outcomes Lab. So, you need to change your research and evaluation plans? Learning from COVID-19. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/community/events/so-you-need-change-your-research-and-evaluation-plans/>

GSG. Impact Policy Response. 27 mars 2020. <https://gsgii.org/reports/covid-19-impact-policy-response/>

GSG. Impact Policy Response – Part II. 27 avril 2020. <https://gsgii.org/reports/covid-19-impact-policy-response-part-ii/>

Impact Invest Lab. Janvier 2020. Le contrat à impact social de d'Adie. Etude de cas d'un contrat à impact social. <https://iilab.fr/wp-content/uploads/2020/01/ETUDE-CAS-IMPACT-SOCIAL-ADIE.pdf>

Insee. 20 avril 2020. Conditions de vie des ménages en période de confinement. Occupation des logements, personnes vivant seules. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4478728?sommaire=4476925>

Insee. 27 mai 2020. Point de conjoncture du 7 mai. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4488566?sommaire=4473296>

Koto SIB. <https://kotosib.fi/en/>

Laurent Canavate. 4 mai 2020. Dengue et coronavirus, Mayotte face à une double vague épidémique. Le Monde. https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/05/04/mayotte-face-a-une-double-vague-epidemique_6038536_3224.html

Mathilde Pellizzari. Mars 2020. iiLab's research on SIBs.CO: The social impact bonds program in Colombia. Impact Invest Lab. <https://iilab.fr/wp-content/uploads/2019/06/Article-SIBs.CO-vf.pdf>

Ministère de la Cohésion Sociale des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales. 21 mars 2020. Communiqué de Presse. Covid-19 : 2000 places d'hôtel supplémentaires mobilisées pour héberger des sans-abris, les 3 premiers sites d'hébergement médicalisés ouverts. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/covid-19-2000-places-dhotel-supplementaires-mobilisees-pour-heberger-des-sans-abris-les-3-premiers>

Nathalie Birchem. 18 mars 2020. Coronavirus : les sans-abri, grands oubliés du confinement. La Croix. <https://www.la-croix.com/France/Exclusion/Coronavirus-sans-abris-grands-oublies-confinement-2020-03-18-1201084709>

Organisation internationale du Travail. 30 avril 2018. Femmes et hommes dans l'économie informelle: Un panorama statistique: Troisième édition. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_734075/lang--fr/index.htm

Population vivant dans des bidonvilles (% de population urbaine). Banque mondiale. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EN.POP.SLUM.UR.ZS>

Sir Ronal Cohen. 18 avril 2020. How to Mobilize a Global Testing Effort: Pay for Success. Barron's. https://www.barrons.com/articles/how-to-get-enough-coronavirus-tests-pay-only-for-success-51587221753?mc_cid=4719cef9ba&mc_eid=501c497e1d

Tracy Palandjian et Paul Brest. 31 mars 2020. After the Pandemic: Addressing the Permanent Crisis With Pay for Success Programs. Stanford Social Innovation Review. https://ssir.org/articles/entry/after_the_pandemic_addressing_the_permanent_crisis_with_pay_for_success_programs#

#réussite virale. <https://reussitevirale.fr/>