

Société vieillissante, société innovante

l'ESS au défi du vieillissement démographique

Monographie

Duo for a Job

Le financement du mentorat intergénérationnel par
social impact bonds

Le mentorat intergénérationnel au service du retour à l'emploi de
jeunes primo-arrivants.

Le financement d'un projet expérimental au moyen du social impact
bonds, associant puissance publique, investisseurs privés et association
porteuse autour d'objectifs définis en commun et évaluables.



Genèse et description du projet

Le 23 janvier 2014, l'Office régional bruxellois de l'Emploi Actiris acceptait de participer au lancement du premier mécanisme de financement par « *social impact bonds* » (ou « obligation à impact social ») en Belgique, l'un des premiers à être lancés en Europe continentale.

Il fut arrêté, ce jour-là, que l'association bruxelloise « Duo For a Job », proposant à de jeunes personnes issues de l'immigration et sans emploi un service d'accompagnement intergénérationnel et interculturel pour réintégrer le marché du travail, verrait l'un de ses programmes financé, trois ans durant, par un consortium d'investisseurs ; qu'à l'issue de cette période, un évaluateur indépendant, en l'occurrence l'Observatoire Bruxellois de l'Emploi, serait mobilisé pour évaluer les résultats du programme ; qu'alors, si ces résultats atteignaient les objectifs initialement fixés, ces investisseurs privés seraient non seulement remboursés par l'office régional bruxellois de l'emploi (donc par la puissance publique), mais percevraient également un retour sur investissement d'un montant pouvant varier selon le degré de réussite du programme ; mais que toutefois, si le programme n'atteignant pas les résultats escomptés, la puissance publique ne rembourserait pas les investissements réalisés pour la mise en œuvre de ce dernier.

Grâce à un tel accord, la puissance publique était assurée de n'engager aucune dépense à perte : elle transférait sur des investisseurs privés le risque lié au financement d'un programme prometteur, mais dont la réussite n'était en rien assurée. La puissance publique ne s'engageait, en effet, à ne rembourser l'investissement réalisé dans le financement du programme que si ce dernier en venait à atteindre les objectifs qui lui avaient initialement été fixés, et dans des proportions ne pouvant excéder le montant des dépenses évitées eu égard au financement des politiques sociales.

Le lancement de ce mécanisme de *social impact bonds* constituait néanmoins l'aboutissement d'un long processus de réflexion et de négociation, initié en 2012.

La constitution d'un groupe d'experts

En 2012, une équipe composée de chercheurs et de jeunes entrepreneurs se constitue autour de la volonté de mettre en œuvre le premier mécanisme de financement par *social impact bonds* en Belgique. L'équipe est coordonnée par Thomas Dermine, étudiant à l'Université de Harvard et réalisant une étude sur le sujet sous la direction du Professeur Jeffrey B. Liebman, expert des titres à impact social notamment connu pour avoir conseillé Barack Obama sur leur mise en œuvre aux Etats-Unis. Dans le cadre de l'étude de faisabilité technique qu'il réalise, Thomas Dermine indexe d'abord l'ensemble des mécanismes de financement par *social impact bonds* déjà mis en œuvre dans le monde. Il s'avère que plusieurs domaines d'intervention ont été concernés : alors que le premier *social impact bonds* avait été lancé en Grande-Bretagne, dans la ville de Peterborough, en mars 2009, dans le domaine de la lutte contre le récidivisme, d'autres avaient suivis, couvrant les domaines de la lutte contre les addictions à la drogue, de la réinsertion durable des sans-abri ou encore de l'insertion dans le marché du travail.

Un domaine d'action privilégié : l'intégration durable au marché du travail des jeunes peu qualifiés

Sur la base de cette indexation, et en intégrant aux réflexions des acteurs potentiellement concernés par le dispositif, quatre domaines d'action sont d'abord retenus pour la mise en œuvre d'un mécanisme de financement par *social impact bonds* en Belgique : la lutte contre le récidivisme, la réinsertion des personnes sans domicile fixe, la lutte contre le décrochage scolaire, et la réinsertion dans le marché de l'emploi. Ayant déjà tous suscité la mise en œuvre de programmes financés par des titres à impact social, ces domaines d'action ont en outre tous l'avantage d'avoir déjà été reconnus comme des domaines d'action prioritaires par les autorités belges au niveau fédéral comme régional, et de ne relever des compétences que d'un nombre réduit d'acteurs publics, évitant ainsi de complexifier le montage du dispositif du point de vue institutionnel.

Entre octobre 2012 et janvier 2013, se tiennent plusieurs rencontres avec des représentants du gouvernement belge et de divers organismes publics. Elles sont l'occasion de se pencher sur les programmes qui, dans chacun des quatre domaines d'actions présélectionnés, avaient déjà prouvé leur réussite dans le cadre d'un financement par *social impact bonds*.

La rencontre avec l'équipe dirigeante de l'office régional bruxellois de l'emploi Actiris se révèle particulièrement fructueuse. Actiris montre en effet un intérêt prononcé pour la mise en place d'un tel mécanisme pour le financement d'un programme émergent d'accompagnement du retour à l'emploi de jeunes chômeurs.

La définition des grands contours du projet

En juin 2013, l'équipe du travail, fort de l'accord de principe d'Actiris, obtient auprès de La Fondation Roi Baudouin un support financier lui permettant d'approfondir l'étude de faisabilité préalable à la mise en place du premier *social impact bonds* belge. Deux experts, dont Thomas Dermine, sont mobilisés à temps plein, se chargeant notamment de le modéliser à partir des statistiques publiques sur le chômage dans la région de Bruxelles.

Elles font apparaître que, alors que 17% de la population active est au chômage, les jeunes peu ou moyennement qualifiés paraissent être les plus touchés. Pour nombre d'entre eux, il apparaît également que leurs qualifications ne correspondent pas à une offre d'emploi pourtant bien existante, mais restant dès lors vacante, essentiellement concentrée dans deux domaines : les employés de bureau (notamment les postes de réceptionnistes ou d'assistants) et les employés des services de restauration ou de nettoyage.

L'étude de cadrage met en avant, à titre d'exemple, l'action menée, aux Etats-Unis, par l'association Year Up, qui permet à un public constitué de jeunes gens ayant mis un terme à leur parcours de formation après être sorti du secondaire, de s'acclimater, une année durant, aux situations inhérentes à l'exercice d'une profession (des « *soft skills* »), et d'acquérir des compétences renforçant leur employabilité dans divers domaines. L'évaluation du programme

réalisée en 2011 par une agence indépendante avait mis en lumière le succès de Year Up : une étude réalisée sur un échantillon de ses bénéficiaires concluait que ces derniers avaient des probabilités plus importantes de trouver un emploi, et pour un salaire horaire plus élevé, que les individus dotés des mêmes caractéristiques mais n'ayant pas suivi le programme.

La sélection d'un porteur de projet : « Duo for a Job »

Six porteurs de projets sont ensuite présélectionnés, sur la base de quatre critères : la population-cible du projet, le coût du projet par personne accompagnée et son coût total, la qualité de l'accompagnement proposé, et l'adéquation du projet avec un mécanisme de financement par *social impact bonds*. Le porteur de projet finalement retenu est l'association « Duo for a Job ».

Jeune association créée en novembre 2012 par deux trentenaires bruxellois, son action se situe au croisement des problématiques de l'insertion socio-professionnelle des jeunes issus de l'immigration et du vieillissement actif. L'objectif de l'association est de donner forme à un dispositif de *mentoring* intergénérationnel et interculturel, unissant des jeunes bruxellois issus de l'immigration connaissant des difficultés sociales d'accès au marché du travail du fait de leur origine ethnique et/ou géographique, avec des personnes de 50 ans ou plus, dont le rôle est de transmettre des codes culturels et de permettre aux jeunes d'accéder à de nouveaux réseaux professionnels. Duo for a Job invente ainsi un cadre d'accompagnement : formation des mentors en amont (à la fois théorique et pratique, sur les problématiques liées aux relations interculturelles, à la recherche d'emploi à Bruxelles, à l'écoute de l'autre), constitution réfléchie des duos (réunions individualisées avec chacune des deux parties-prenantes pour appréhender personnalité et secteurs d'activités pouvant être visés), et accompagnement de ces derniers durant la totalité de la période de mentorat (6 mois). Les duos sont constitués après une première rencontre d'1h30, accompagnée par un membre de Duo for a Job. Les deux personnes se rencontrent ensuite deux heures par semaine pendant six mois. L'association organise

également pour les mentors des séances de dialogue entre pairs. A l'issue des six mois, une évaluation qualitative est réalisée: pour le jeune accompagné, elle porte sur le gain de confiance en soi, sur la meilleure capacité à se repérer dans le système de retour à l'emploi et à mieux identifier les secteurs d'activité à cibler; pour le mentor, sur la valorisation de cette expérience liée au gain en compétences sociales, à l'ouverture à d'autres réalités, et à la dimension d'engagement citoyen.

Au moment de sa création, l'action de Duo for a Job visait les jeunes bruxellois issus de l'immigration, particulièrement touchés par le chômage. 10 duos avaient d'abord été créés dans cette optique. La rencontre avec Actiris dans le cadre de l'appel d'offre en vue de la construction d'un financement par *social impact bonds* conduit néanmoins les deux parties à stabiliser le public cible du programme financé sur les populations de jeunes primo-arrivants, c'est-à-dire à partir d'une variable de nationalité et non plus d'origine. En 2014, suite au financement du programme par le *social impact bonds*, 75 duos sont constitués. Au total, l'association avait accompagné 235 duos en 2015.

L'entrée en scène des investisseurs

Dans les mois qui suivent, les dirigeants d'Actiris obtiennent, non sans mal, l'accord pour s'investir dans ce projet de la totalité des membres de leur Conseil d'administration, dont certains craignaient que cette implication ne donne l'image d'une organisation convertie au « paiement aux résultats ». Les leaders syndicaux, représentés au sein du Conseil d'administration, avaient été les plus réservés face à ce qu'ils percevaient comme une intrusion des investisseurs privés dans le domaine des politiques sociales.

Une fois la puissance publique et le porteur de projet identifiés, il reste à trouver un investisseur prêt à financer le projet. Mobilisant leurs réseaux, les membres de l'équipe à l'origine du projet viennent à solliciter une société spécialisée dans l'investissement à impact social, Koïs Invest. Koïs Invest accepte de s'impliquer dans le financement du projet, et sollicite elle-même d'autres investisseurs, notamment la Fondation de la Banque Degroof, déjà

très impliquée dans l'accompagnement financier de l'innovation sociale, et particulièrement dans le domaine de l'éducation.

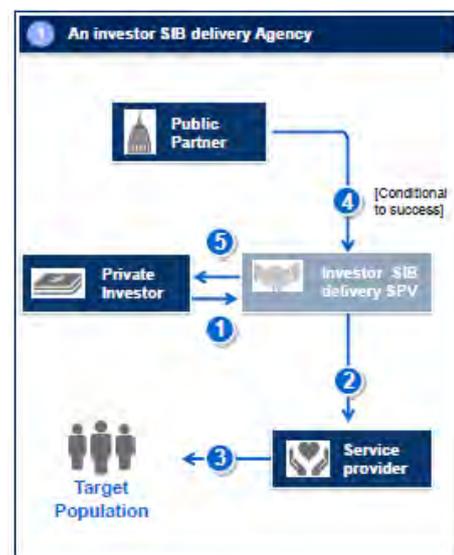
La totalité de ces acteurs réunis, plusieurs questions se posent: Sur quelle période le projet doit-il être monté? A partir de quel critère son impact doit-il être mesuré? Quel doit être le montant des éventuelles plus-values versées aux investisseurs? Quel dispositif légal aménager pour porter le mécanisme de financement?

Organisation et mode de gouvernance

La mise en place d'un cadre juridique pour le projet est accompagnée par le cabinet d'avocats Stibbe. L'un des enjeux en termes légaux étant d'éviter que ce mécanisme de financement puisse être assimilé à un partenariat public-privé, et dès lors être soumis au cadre réglementaire dédié à ce type de dispositifs, l'hypothèse d'un portage commun par Actiris et les investisseurs privés est donc d'emblée écartée. Plusieurs montages sont alors envisagés.

L'hypothèse éliminée: la création d'une structure intermédiaire dédiée

La création d'une structure intermédiaire dont la fonction serait de coordonner les relations et les échanges, notamment financiers, entre les différents partenaires, et de superviser l'expérimentation, est d'abord envisagée. Elle est représentée par le schéma suivant:

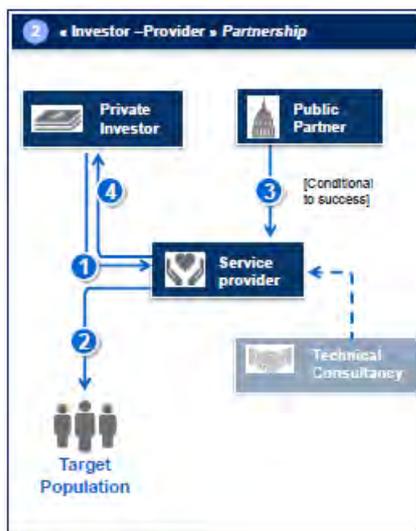


Cette structure devant assurer le suivi quotidien de l'opération, il est convenu que cette fonction ne pourrait être remplie ni par l'investisseur, ni par Actiris ; quant au porteur de projet Duo for a Job, la création d'une telle structure eut considérablement complexifié son modèle de gouvernance. Cette hypothèse de portage n'est donc pas retenue, car elle ne permet pas de clarifier les rapports entre les différents partenaires et leurs fonctions respectives.

**L'hypothèse retenue :
un partenariat investisseur-porteur de projet**

L'hypothèse retenue est celle d'un partenariat entre les investisseurs et la structure porteuse du programme. Un contrat est ainsi signé, stipulant que Duo for a Job est chargée de solliciter directement les investisseurs pour réunir les fonds initiaux nécessaires au financement du projet, et qu'Actiris, en fonction des résultats obtenus par le programme, verserait à l'association une somme lui permettant de rembourser les investissements et les éventuels retours sur investissements. Il est également prévu que Duo for a Job reçoive un accompagnement technique spécifique.

Ce modèle de portage est représenté dans le schéma suivant :



Un comité de suivi se réunit ainsi tous les trimestres, rassemblant les fondateurs de Duo for a Job, un représentant d'Actiris, un représentant des

investisseurs et un médiateur. Un état des lieux est réalisé concernant le nombre de duos créés.

Modèle économique

Ce mécanisme hybridant investissements privés et financements publics suppose, une fois les parties-prenantes réunies, qu'elles s'accordent sur le mode d'évaluation de la « performance sociale » du programme, c'est-à-dire sur l'évaluation de ses effets propres sur ses bénéficiaires. Il suppose ensuite que cette performance puisse être traduite en termes monétaires, c'est-à-dire qu'il soit possible de juger de la réussite du programme à l'aune de l'ensemble des coûts évités, pour la puissance publique, directement liés à sa mise en œuvre. A partir de cette mesure de l'efficacité du programme, peuvent ensuite être définis les seuils de remboursement et le niveau des retours sur investissements. La capacité des acteurs à monétiser la valeur sociale ajoutée du programme constitue donc le cœur du dispositif.

Ressources à mobiliser pour le programme

Pour la constitution et l'encadrement des duos, la formation des mentors, la logistique et l'accueil, l'association emploie à temps plein 11 salariés, dont 4 chargés de projet et un chargé de communication.

Sur un budget d'activité total de 500 000 euros, 200 000 euros sont directement consacrés au programme financé par le mécanisme de social impact bonds.

L'évaluation de l'efficacité du programme

L'évaluation de l'efficacité du programme a pour point de départ un raisonnement contrefactuel : qu'en aurait-il été du retour à l'emploi des individus ayant suivi le programme s'ils ne l'avaient pas suivi ? Peut-on s'assurer que leur participation au programme a été un facteur déterminant dans l'évolution de leur situation professionnelle ?

L'efficacité du programme est ainsi évaluée à partir d'une méthode consistant à comparer deux groupes d'individus ayant tous en commun d'avoir un âge se situant entre 18 et 30 ans, de ne pas avoir la nationalité d'un pays de l'Union européenne, et d'être inscrit à Actiris. Toutefois, l'un des deux groupes d'individus a suivi le programme de Duo for a Job,

tandis que l'autre ne l'a pas suivi: il s'agit du « groupe de contrôle », composé de 6 200 individus, chômeurs entre 18 et 30 ans n'étant citoyens d'aucun pays de l'UE et étant inscrits à Actiris.

L'évaluation de l'efficacité du programme repose alors sur une comparaison établie sur la base de deux critères :

- Le ratio entre la proportion des 180 bénéficiaires du programme ayant accumulé au moins 90 jours d'emploi dans les douze mois après la fin du programme, et la proportion correspondante mesurée pour les 6200 individus du groupe de contrôle ;
 - Le ratio entre la proportion des 180 bénéficiaires du programme ayant obtenu un emploi permanent dans les 24 mois ayant suivi la fin du programme, et la proportion correspondante mesurée pour les 6 200 individus du groupe de contrôle.
- L'évaluateur désigné est l'Observatoire de l'Emploi bruxellois. Des chercheurs universitaires vérifient également le bon déroulement de l'évaluation.

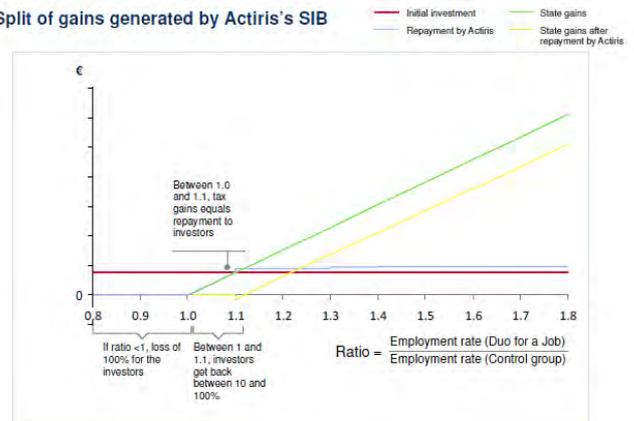
La mesure de l'efficacité du programme et la détermination de seuils de remboursement

Le calcul des montants des remboursements et des retours sur investissements ont ensuite été déterminés sur la base de ces deux précédents ratios :

- Si ces ratios sont inférieurs à 1, cela signifie que le programme de Duo for a Job n'a pas produit de véritable impact: les investisseurs perdent leur mise initiale, Actiris ne leur rembourse rien.
- Si ces ratios se situent entre 1 et 1,1, cela signifie que le programme a eu un effet sur l'intégration professionnelle des individus qui l'ont suivi, qu'il a accrue de 0 à 10 % par rapport à celle des individus ne l'ayant pas suivi: les investisseurs sont remboursés de 0 à 100% de leur mise initiale.
- Si ces ratios dépassent 1,1, cela signifie que le programme accroît l'intégration professionnelle de ses bénéficiaires de plus de 10%. Les investisseurs

reçoivent alors d'Actiris des retours sur investissement allant de 3% à 6% de leur mise.

Split of gains generated by Actiris's SIB



SOURCE: Actiris, 2013

Le processus d'évaluation du programme se déroule en trois temps: 12 mois après la sortie du programme de chacune des 3 cohortes suivies, le taux de retour à l'emploi est évalué selon les critères présentés plus haut.

L'évaluation de la première cohorte a été lancée en novembre 2015. Ses résultats seront connus en février 2016. Toutefois, de premières évaluations ont été réalisées en interne, qui permettent d'estimer que 45% des jeunes ont retrouvé un CDD/CDI dans les six mois suivant le mentorat, et que 28% commencent un stage ou une formation, même si cela n'est pas pris en compte dans la grille d'évaluation liée au *social impact bonds*.

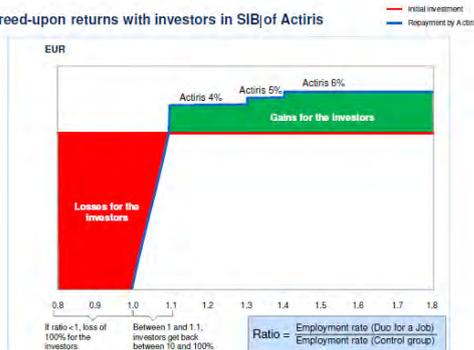
Perspectives de développement et d'essaimage

Une logique d'investissement social spécifique

Ce cas d'étude montre comment le financement d'un programme par *social impact bonds* participe d'une logique d'investissement social spécifique. Cette logique est fondée sur le calcul des « coûts évités », pour la puissance publique, relativement aux dépenses que susciterait la résolution d'un problème social dans le contexte donné des politiques sociales en vigueur.

Dans le cas de « Duo for A Job », le mécanisme de *social impact bonds* est ainsi déployé pour financer

Agreed-upon returns with investors in SIB of Actiris



SOURCE: Actiris, 2013

l'émergence d'un projet innovant qui, si son efficacité s'avérait réelle, permettrait à la puissance publique de réaliser des économies, toutes choses égales par ailleurs.

Il permet à la puissance publique de déporter sur des investisseurs privés le risque financier lié au lancement d'un projet émergent, dont l'efficacité est incertaine.

Ainsi, en cas d'échec du projet, les investisseurs privés perdent leur mise et aucune dépense publique n'est suscitée. En cas de réussite du projet, la puissance publique rembourse la mise engagée par les investisseurs privés pour son expérimentation, complétant éventuellement cette somme d'une plus-value déterminée en fonction du degré d'efficacité du programme, mais dont le montant est néanmoins calculé de manière à ce qu'il ne puisse être supérieur à celui des économies réalisées sur les dépenses sociales grâce à la réussite du projet. La prise de risque des investisseurs se trouve ainsi récompensée. Une fois le programme expérimenté, la puissance publique peut, si ses résultats sont satisfaisants, reprendre la main sur le financement, qui ne s'apparente plus à un investissement à risque.

Pour le porteur, un effet levier

La mise en place du mécanisme de *social impact bonds* a permis à l'association Duo for a Job de changer d'échelle. De nouveaux financeurs ont accordé leur confiance à l'association qui a ainsi pu revenir à son projet d'origine, ciblant les jeunes issus de l'immigration hors Union Européenne, et non seulement les primo-arrivants ciblés dans le cadre du programme financé par *social impact bonds*.

Faire émerger l'innovation, mais également accompagner son essaimage

Le cas du financement de « Duo for a Job » prend corps dans un contexte caractérisé par une puissance publique qui, très impliquée dans le financement de politiques sociales, peine toutefois à accompagner l'émergence de projets innovants. Il peut ainsi être considéré comme caractéristique d'une configuration d'Europe continentale. Dans le monde anglo-saxon, s'il peut également servir à accompagner l'émergence de projets innovants, le mécanisme de *social impact bonds* est également employé pour financer son déploiement à plus large échelle: la puissance publique, dont les dépenses sociales sont relativement faibles, cherche à s'assurer de l'efficacité du déploiement d'un programme dont la mise en œuvre à échelle restreinte avait pu être financée par des organisations philanthropiques locales.

Le mécanisme de financement par *social impact bonds* semble ainsi pertinent lors de phases précises du développement d'un projet innovant: son expérimentation, et sa diffusion.■