

**SERVICE DE
RECHERCHE**

RAPPORT

Les obligations à impact social atterrissent en Colombie-Britannique

par

John D. Malcolmson
Service de la recherche du SCFP
Région de la C.-B.

Mars 2014

Remerciements :

Le présent rapport a profité des judicieux commentaires et suggestions de Keith Reynolds, Graham Cox et Margot Young.

Introduction

En mai 2012, le gouvernement de la Colombie-Britannique a modifié le droit des sociétés de la province afin de permettre la création d'une nouvelle entité juridique hybride – la Société de contribution communautaire (Community Contribution Corporation ou C3). Les changements, qui ont reçu la sanction royale en juin 2013, devraient mener à la création de nouvelles organisations à but lucratif dans un éventail de secteurs de services longtemps connus pour leur orientation publique ou sans but lucratif.¹ Un commentateur dit ce qui suit des C3 :

« Elles répondront au besoin en options d'investissements axés sur des enjeux sociaux... Les C3 pourront faire des affaires et créer des profits destinés aux actionnaires tout en atteignant un but social pour la collectivité. »²

Ailleurs, cette méthode de prestation de services a reçu le nom d'« obligations à impact social » ou OIS. La Colombie-Britannique n'est pas la seule à s'intéresser aux OIS et à les promouvoir. Beaucoup d'autres provinces, dont l'Alberta, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, songent à y recourir. Le gouvernement fédéral utilise aussi son contrôle des sources de financement pour influencer le mouvement des initiatives politiques sociales en ce sens, un peu comme l'appui qu'il a toujours accordé aux partenariats public-privé, ou PPP.³

Que sont exactement les obligations à impact social et comment sont-elles organisées?

Les OIS sont un modèle relativement nouveau de financement privatisé des services sociaux. Elles sont une variante d'une approche axée sur le marché qui vise à soulager le gouvernement de son rôle actif dans la prestation de service aux gens. Un analyste décrit ainsi le fonctionnement des OIS :⁴

« Selon le modèle des obligations à impact social, un gouvernement conclut un contrat avec un intermédiaire de financement du secteur privé, que nous appellerons une "organisation émettrice d'obligations à impact social" ou OEOIS, pour obtenir des services sociaux. Le gouvernement paie entièrement, ou presque, l'OEOIS en fonction de l'atteinte des cibles de rendement. Si l'organisation émettrice d'obligations n'atteint pas les cibles convenues, le gouvernement ne paie pas. Dans certains cas, les paiements peuvent être calculés comme une fonction de la réalisation d'économies réalisées par le gouvernement attribuables au succès du programme. »

Les mots « impact social » viennent de l'importance accordée aux résultats mesurables du modèle. Mais l'utilisation du mot « obligation » est trompeuse.

Les obligations sont des instruments d'emprunt en vertu desquels l'émetteur paie un intérêt pendant une période fixe à un prêteur avant de rembourser le capital une fois la période terminée. Les OIS ne sont pas des obligations dans ce sens conventionnel. Elles sont, comme l'indique Dexter Whitfield, plus un modèle de capital-risque appliqué au secteur de la prestation de services sociaux, de santé et d'éducation.⁵ Contrairement aux obligations, un « risque de rendement » significatif est associé au modèle. Si le projet n'atteint pas les résultats convenus au préalable, les investisseurs peuvent perdre tout leur investissement initial.

Mais surtout, les obligations à impact social transfèrent le contrôle du financement, de la prestation de services et de l'évaluation de suivi au secteur privé. Vues sous cet angle, les OIS sont une nouvelle méthode de privatisation qui *financiarise* la prestation des services publics sur

une base de création de profits. Puisque le rôle du gouvernement se réduit dans les faits à payer lorsque les conditions du contrat sont remplies, le modèle sous-traite non seulement la prestation des services, mais aussi des éléments clés de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de politiques.

Pourquoi voyons-nous apparaître les OIS maintenant?

Les gouvernements souhaitent ardemment « éliminer des livres » tant le coût que les risques des échecs de ses programmes. C'est pourquoi les OIS sont devenus si populaires au Royaume-Uni et aux États-Unis comme solution de rechange à la prestation de services aux gens par les gouvernements. Les OIS se développent activement dans des secteurs qui peuvent aller de la réhabilitation des prisonniers à l'arrestation des jeunes, en passant par la réduction de l'asthme, la scolarisation des autochtones et l'éducation de la petite enfance.

La popularité des OIS a augmenté après la crise économique et financière de 2008. La récession mondiale a réduit les revenus des gouvernements et accru la capacité des idéologues anti-impôts à promouvoir les OIS comme une solution de rechange pour le financement. Les OIS sont mieux comprises dans le cadre d'un programme qui fait la promotion de la marchandisation du secteur public. L'inspiration vient de l'expérience acquise au Royaume-Uni avec les initiatives de financement privé (aussi appelées partenariats public-privé ou PPP) auxquelles on avait recours pour construire et exploiter des infrastructures lourdes comme des routes, des ponts, des systèmes de transport en commun, des hôpitaux et des réseaux d'eaux potables et usées.

Les OIS sont apparues au Royaume-Uni pour financer des services communautaires visant à réduire le taux de récidive des prisonniers libérés. La « promesse » d'obligations de service réduites et de diminution des coûts a été un puissant incitatif pour les gouvernements qui cherchaient à contrôler les dépenses publiques tout en ouvrant de nouvelles avenues pour la participation du secteur privé à la prestation de services. En effet, le gouvernement de coalition arrivé au pouvoir en 2010 au Royaume-Uni a misé sur les fondements des OIS instaurées par le premier ministre Tony Blair et son successeur Gordon Brown. Il a accueilli à bras ouverts cette solution dans le cadre de son prétendu plan de « Big Society » pour refiler les services gouvernementaux à des bénévoles, à de petites entreprises et à des organisations sans but lucratif.⁶

Si les OIS ont d'abord été mises au point avec la promesse d'une réduction des obligations budgétaires des gouvernements et des responsabilités de l'État-providence, elles ont depuis fait l'objet d'une promotion active par les instituts de politique qui prônent l'entrepreneuriat axé sur le marché au profit de la transformation des services.⁷ On vante les OIS comme un moyen d'accroître l'innovation et la créativité en transférant le contrôle exercé par des bureaucraties étatiques étouffantes à des gestionnaires de services. Et, avec l'incitatif du profit, les OIS sont considérées comme des véhicules qui permettront d'obtenir du financement privé pour des services qui manquent cruellement de soutien gouvernemental.

Aux États-Unis, les OIS font l'objet d'une promotion active par le Center for American Progress, un institut de politique étroitement lié au Parti démocratique et à l'administration Obama. Un rapport publié en novembre 2011 par Jeffrey Liebman, membre du Centre, propose les affirmations qui suivent pour soutenir le concept des OIS :⁸

« Les méthodes actuelles du gouvernement en matière de financement des services sociaux font obstacle à l'innovation. Les sources de financement ont tendance à insister sur les entrants plutôt que sur les objectifs des programmes et sont souvent trop prescriptives en obligeant les bénéficiaires des subventions à utiliser un modèle particulier de prestation. Dans de nombreux cas, les résultats des programmes ne sont pas rigoureusement évalués et des initiatives inefficaces peuvent ainsi persister pendant des années.

Entre-temps, le secteur public tarde à adopter de nouveaux modèles de programmes, même ceux dont on a démontré qu'ils étaient extrêmement efficaces. Il n'existe aucun processus systématique par lequel les interventions financées par des organismes philanthropiques dont le succès a été démontré peuvent recevoir le financement gouvernemental nécessaire à leur expansion. Les services préventifs en particulier peuvent être difficiles à financer parce que les sources de financement qui les soutiennent se trouvent souvent dans des comptes différents des programmes dans lesquels s'accumulent les économies. »

M. Liebman présente ensuite une série de domaines de politique gouvernementale où, selon lui, les OIS peuvent et devraient jouer un rôle clé à l'avenir. À son avis, les OIS pourraient servir à améliorer la préparation à la maternelle des enfants à faible revenu, hausser le taux d'obtention des diplômes dans les écoles secondaires, réduire les infractions criminelles et le taux d'incarcération chez les jeunes des minorités, augmenter les gains futurs des travailleurs mis à pied et réduire les réadmissions à l'hôpital des patients atteints de maladies chroniques.

Dans les deux années qui se sont écoulées depuis la publication de cet article, l'administration Obama a fermement appuyé les OIS et a utilisé le budget fédéral pour promouvoir l'adoption de cette méthode tant au niveau de l'État qu'au niveau local.⁹ Il semble donc que les OIS américaines soient en train de devenir de plus en plus populaires.¹⁰

Les OIS ont-elles réellement atterri en Colombie-Britannique?

Le gouvernement libéral de la Colombie-Britannique fait maintenant une promotion active du concept des OIS, encouragé par une recommandation émise en 2012 par le Conseil de l'innovation sociale de la province, un groupe dont les membres incluent des fournisseurs de services de longue date du secteur sans but lucratif, des gens d'affaires et des universitaires. En mars 2012, le Conseil a publié un rapport contenant la recommandation suivante :¹¹

« Les secteurs privé et sans but lucratif devraient collaborer avec le gouvernement provincial à la création d'obligations à impact social pour financer des services de prévention, améliorer les résultats sociaux et attirer de nouvelles sources de capitaux d'investissement social ... Trois grands objectifs sont visés : la prévention et la réduction des coûts à long terme, l'accès à de nouvelles sources de financement et l'amélioration de résultats sociaux mesurables. Les investisseurs privés, les investisseurs sociaux et les fondations fournissent un financement pour soutenir une innovation qui produira des résultats sociaux améliorés, réduisant ainsi les coûts de services à long terme qui seraient normalement assumés par les gouvernements. »

La recommandation montre un degré élevé d'acceptation du concept des OIS. L'enthousiasme vient des fournisseurs de services qui tentent de garantir l'accès à de nouvelles sources de financement après une période prolongée de compressions et de laisser-faire du gouvernement, d'universitaires qui croient aux OIS comme nouveau modèle d'innovation dans les services et d'intérêts financiers privés qui voient des profits dans la création d'occasions d'affaires.¹²

Même si aucune OIS n'a encore été établie au moment de rédiger le présent rapport, le gouvernement de la Colombie-Britannique a, comme nous l'avons mentionné, apporté d'importants changements au droit des sociétés de la province pour donner le feu vert à la création des sociétés de contribution communautaire (Community Contribution Corporations ou C3). En amalgamant les normes de prestation de services de bienfaisance et à but lucratif, les C3 seront un lien vital entre les organisations de prestation de services traditionnelles et les investisseurs en capital-risque avides de développer de nouvelles occasions d'investissement.

Une critique des OIS

Deux types de critiques peuvent être formulées à l'égard des OIS et des dangers qu'ils font courir à l'avenir des services publics. Le premier remet en question la méthodologie de la création, de la mise en œuvre ou de la manière de mesurer les résultats des OIS. Le deuxième est de nature plus fondamentale et conteste les objectifs sous-jacents de privatisation des OIS comme façon pour le gouvernement de se soustraire à ses responsabilités en matière de services publics.

Dans la documentation émergente sur les OIS, on constate un courant d'opinion croissant qui porte sur les paramètres d'évaluation des projets. Même pour des initiatives relativement simples qui visent la réduction de la récidive pénitentiaire, l'expérience du R.-U. indique que les efforts déployés pour mettre au point des modèles d'évaluation n'ont été ni faciles, ni entièrement efficaces.¹³ Les défis sont semblables pour l'élaboration de mesure des résultats qui peuvent être appliqués à la financiarisation du risque et des rendements en matière d'éducation de la petite enfance.¹⁴ Dans ces domaines, on craint que les OIS n'incitent à l'adoption de mesures de résultats simplistes qui ne peuvent pas vraiment confirmer l'efficacité des programmes. Pour les quelques OIS américaines qui offrent des services de garde à l'enfance, le succès est défini en fonction du rendement à l'école, tandis qu'une évaluation plus authentique montre que la mesure devrait davantage porter sur la réduction de la pauvreté et la participation des mères au marché du travail.¹⁵

On craint aussi la possibilité d'« écrémage », c'est-à-dire des promoteurs et financiers des OIS qui pourraient avoir tendance à s'intéresser davantage aux résultats facilement quantifiables et à négliger les problèmes plus difficiles.¹⁶ Mendell et Gruet suggèrent ce qui suit :¹⁷

« Les OIS s'appliqueront surtout aux activités jugées moins risquées et comportant une probabilité élevée d'atteinte de résultats positifs. Qu'arrivera-t-il aux organismes sans but lucratif qui ne peuvent pas livrer ces résultats dans un contexte de désengagement du gouvernement? En plus de ne pas être attirants pour les investisseurs, ils ne seront pas assurés de recevoir un soutien public continu... Qu'arrivera-t-il aux innovations positives qui exigent des critères d'évaluation plus complexes? »

Un autre aspect inquiétant des OIS est leur viabilité financière à long terme. Même certains défenseurs des OIS avouent qu'elles ne donneront les économies promises que si la productivité augmente suffisamment pour compenser à la fois les « coûts de transaction » (faire entrer une OIS dans le marché et la gérer) et la nécessité de créer assez de profits pour les investisseurs. Sinon, les économies nettes promises se transformeront rapidement en augmentation de coûts.¹⁸ De telles inquiétudes ont incité certaines personnes à demander un « rehaussement du niveau » des projets d'OIS ou leur regroupement au sein de projets plus grands et plus efficaces comportant moins de coûts indirects.

Enfin, on craint que l'évaluation des programmes ne dépasse la capacité des petits fournisseurs, en particulier lorsque les conceptions expérimentales impliquent des groupes de discussion et l'évaluation de résultats à long terme. Ces inquiétudes pourraient apporter de l'eau au moulin de ceux qui préconisent le regroupement des OIS au sein d'entités plus larges. Le cas échéant, le regroupement creusera inévitablement un gouffre entre les sources de financement et la prestation réelle des services, un gouffre que les OIS avaient initialement promis de combler.¹⁹ Certains arguments montrent la nécessité de rendre les OIS plus proches des lois du marché afin d'attirer et de conserver l'intérêt des investisseurs. Mais si les OIS empruntent des formes plus importantes et plus avancées de « titrisation » destinées à accroître leur attrait pour les investisseurs, elles perdront en transparence quant aux services et au modèle.²⁰

Malgré les points soulevés ci-dessus, la critique la plus fondamentale des OIS a trait à leur rôle dans la promotion de la privatisation et de la création de profits. Plusieurs arguments relatifs à cette vision sont résumés ci-dessous.

Les OIS exercent une influence fondamentalement corruptrice sur la prestation de services sans but lucratif dans la société civile.

Souvent, les fournisseurs de services sociaux qui songent à se tourner vers les OIS sont les mêmes qui ont été trahis par plus d'une décennie d'austérité financière, d'immobilisme bureaucratique et de laisser-faire politique. Une bonne partie de l'attrait des OIS vient de la promesse de nouveaux modèles de gouvernance qui ouvrent des possibilités d'innovation et de soutien des programmes. Mais on oublie souvent que les promesses de changement dans ces domaines sont dirigées en fin de compte vers un modèle axé sur le marché dans lequel l'impératif sous-jacent de la « rémunération à la réussite » détermine les programmes qui seront jugés efficaces et se qualifieront pour un financement permanent.²¹

En outre, il est certain qu'un rapprochement vers le financement axé sur le marché aura une influence sur la manière dont les services seront offerts. Les fournisseurs de services examineront l'option à « double volet », en vertu de laquelle des modèles à but lucratif sont élaborés à l'aide d'outils comme les C3 pour coexister avec des systèmes sans but lucratif plus traditionnels, tout simplement pour être admissibles au financement des OIS. Et la prestation de services qui repose sur la création de profits devra de plus en plus se tourner vers le secteur primaire où les coûts, c'est-à-dire le salaire et le moyen de subsistance de ceux qui travaillent en première ligne pour offrir les services nécessaires, peuvent être réduits afin d'assurer des rendements pour les investisseurs.

Les OIS brouillent d'importantes distinctions entre les services publics sans but lucratif et les services privés à but lucratif.

Les systèmes axés sur le marché qui offrent des programmes et des services sont de plus en plus habillés d'un discours qui prétend accroître la capacité des organisations de la société civile. Beaucoup de ces organisations ont toujours été sans but lucratif de nature. Avec les OIS, elles seront entraînées dans des relations de dépendance financière à l'égard des marchés qui fournissent le capital de risque.

Cette menace pose des problèmes particuliers pour les syndicats et d'autres qui souhaitent défendre les services publics. À tout le moins, il faudrait tenir compte du fait que syndicats ont

toujours compris la nature des services publics et le rôle du secteur sans but lucratif. Sinon, les syndicats seront réduits au silence devant une cooptation plus grande des organismes sans but lucratif, ce qui affaiblira le soutien à la préservation d'importants services publics.

Les OIS financiarisent les solutions aux problèmes sociaux.

Avec la financiarisation viennent l'organisation de programmes et de services basés sur la création de profits et une série d'effets pervers. Premièrement, il y a le simple fait de faire de l'argent et des profits sur le dos des problèmes sociaux, peu importe l'enrobage dont on entoure les OIS dans le discours de « l'impact social ». Une discussion technique grandissante sur les OIS reflète directement cette dynamique, en particulier lorsque l'attention se porte sur l'élaboration de « paramètres de résultats » viables. Ces paramètres devront être liés à des « économies encaissables » présentées sous une forme et à une échelle qui attirent les investisseurs.²²

Bien entendu, tout cela ne traite que des programmes qui pourront être admissibles au financement des OIS. La financiarisation des solutions de certains problèmes sociaux pourrait ne pas donner lieu à des profits faciles ou mesurables. Dans ce cas, les programmes censés résoudre ces problèmes ne seraient admissibles à aucun financement.

Les OIS transfèrent au secteur privé la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques du secteur public et réduisent d'autant le contrôle public dans cet important secteur.

La possibilité que des groupes sans but lucratif s'allient à des sources de financement d'entreprises brandit le spectre très réel d'une perte de contrôle des gouvernements dans l'élaboration de politiques relatives à des secteurs sociaux et pédagogiques clés. Cette perte compromettra fondamentalement la capacité des gouvernements à déterminer et à comprendre des pans critiques de la politique publique et favorisera encore la privatisation de ces services.

Ailleurs, des OIS ont été créées en concomitance avec une organisation intermédiaire assumant un rôle indépendant défini dans la supervision des buts, du financement et des résultats des projets. En Colombie-Britannique, le modèle des sociétés à contribution communautaire (C3) ne prévoit pas ce genre de supervision. L'approche est particulièrement troublante car elle réduit la transparence des OIS; le contrôle appartiendra uniquement aux investisseurs et aux fournisseurs de services. Les parties aux OIS ou leurs experts-conseils établiront des résultats cibles, élaboreront des mesures de rendement des obligations et assumeront l'évaluation officielle, le tout sans supervision externe. Rien de tout cela n'augure bien quant à l'assurance que les services fournis par des OIS réaliseront les authentiques objectifs « communautaires » ou « de bienfaisance » ou que le fonctionnement des OIS sera conforme à des normes reconnues de qualité et de professionnalisme.

Les OIS embrouillent encore davantage la question du transfert de risque.

Comme dans la promotion des PPP, l'un des principes de base des OIS est qu'elles prétendent transférer le risque du public au privé. Mais le risque a toujours un *prix* dans les négociations visant la privatisation des services. Le paiement versé aux investisseurs inclut toujours le prix du risque. Pour cette raison, tout risque transféré est un risque payé par le gouvernement à titre d'entité de financement. Et, comme pour les PPP, pour vendre un risque dans une OIS, on devra accorder une prime de risque. En outre, le risque de l'échec des OIS est assumé en bout de ligne

par les bénéficiaires des services – si un fournisseur de services échoue à offrir un service de qualité, ce sont ceux qui en ont le plus besoin qui en souffriront le plus.

Un débat récent sur les mérites des OIS a porté sur la possibilité que les gouvernements soient forcés d'intervenir pour offrir des garanties supplémentaires aux capitaux privés.²³ Le cas échéant, ces garanties remplaceront dans les faits tout semblant de transfert de risque par une subvention publique accrue. Pourtant, c'est cela que les OIS devaient permettre d'éviter.

Les OIS entretiennent l'illusion que l'innovation en matière de politique n'est possible qu'avec la participation du secteur privé.

Les promoteurs des OIS partent du principe que les fournisseurs de services publics sont fondamentalement incapables de toute innovation politique digne de ce nom. Ceux qui vendent l'option des OIS utilisent cet argument, mais il n'est jamais basé sur des faits documentés. Pire encore, de nombreuses idées avancées pour promouvoir les OIS reposent sur la croyance que les prises de décisions axées sur le marché sont intrinsèquement supérieures. Toutefois, en présentant la vérité de ces idées comme évidente et en l'absence d'autres preuves, la cause des OIS devient un exercice de foi mu par l'idéologie.

Les OIS coûtent plus cher parce qu'elles créent des profits pour les investisseurs privés.

L'histoire des partenariats public-privé dans le financement des routes, ponts, écoles et hôpitaux au cours des 15 ou 20 dernières années est claire. Les modèles privatisés coûtent toujours plus cher aux contribuables, souvent à cause de coûts de financement plus élevés et parce qu'il faut prévoir les profits des investisseurs. Absolument rien n'indique que les OIS seront différentes. De fait, même certains défenseurs du modèle avouent candidement que sans hausses significatives de la productivité, les OIS n'atteindront pas l'objectif tant vanté de réaliser des économies.

Menaces potentielles en Colombie-Britannique

Les récents changements législatifs qui ouvrent la porte aux OIS et aux projets de type « rémunération à la réussite » en Colombie-Britannique sont réellement inquiétants. Bien que le Conseil de l'innovation sociale de la C.-B. suggère d'utiliser le modèle pour financer des services préventifs, il y a tout lieu de s'inquiéter pour plusieurs autres secteurs qui pourraient avoir recours aux OIS.

Services sociaux communautaires – l'expérience d'autres pays indique que ces services pourraient être une cible de choix pour l'introduction des OIS. C'est aussi un secteur qui a souffert de négligence et de sous-financement chroniques, des facteurs qui peuvent malheureusement être utilisés pour conforter les arguments en faveur du recours aux OIS centrés sur la facilitation de l'innovation et la recherche de nouveaux capitaux d'investissement pour soutenir la prestation de services.

Secteur de la maternelle à la 12^e année (*is this the right title?*) – certains domaines spécialisés comme les programmes d'établissement d'immigrés et d'aide aux réfugiés pourraient être vulnérables aux OIS. L'an dernier, le gouvernement fédéral s'est unilatéralement retiré d'un accord en vertu duquel le financement destiné aux travailleurs des programmes d'établissement allait directement aux conseils de l'éducation. Ce peut être un indice de l'intérêt que porte le gouvernement fédéral aux nouveaux modèles de prestation de services axés sur

l'investissement, comme les OIS.

Éducation de la petite enfance – si l'on se fie à l'expérience récente au Royaume-Uni et aux États-Unis, les OIS pourraient avoir un avenir dans le domaine de l'éducation de la petite enfance. Il y a de nombreuses années, le ministère de l'Éducation a modifié son mandat de base pour inclure la prestation de services dans ce domaine. Depuis, les programmes d'EPE du système scolaire se sont concentrés dans le programme vedette « Strong Start » (Un bon départ) destiné aux enfants d'âge préscolaire. Malgré une croissance constante et l'engagement du ministère à l'égard du programme, le gouvernement a hésité à l'intégrer entièrement à l'ensemble de la prestation des services dans les écoles publiques. Une telle réticence pourrait predisposer le ministère à s'intéresser davantage à un modèle d'investissement social comme les OIS pour consolider la prestation de services à l'avenir.

Formation en emploi – À la fin de février 2014, Jason Kenney, ministre de l'Emploi et du développement social, prendra la parole à la conférence annuelle du Centre Manning à Ottawa sur « Les emplois, la formation et l'entreprise sociale ». M. Kenney devrait développer les idées qu'il a présentées en octobre dernier au Forum mondial sur l'entreprise sociale, soulignant le fait que l'entrepreneuriat du secteur privé devrait assumer sa part du fardeau de l'aide à apporter aux Canadiens sans emploi afin qu'ils acquièrent les compétences nécessaires pour se trouver un emploi. La formation en emploi est aussi un domaine qui a récemment fait l'objet de beaucoup de discussions fédérales-provinciales et les conservateurs de Stephen Harper cherchent à redéfinir le rôle du gouvernement central à cet égard. Compte tenu de l'appui général qu'accorde le gouvernement conservateur au concept des OIS, la formation en emploi pourrait être un excellent tremplin pour de futurs projets d'OIS, tant en Colombie-Britannique qu'ailleurs au pays.

Conclusion

Les OIS sont une nouvelle étape dans la privatisation des services publics. Tout comme les PPP ont ouvert la voie à la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure lourde, les OIS favoriseront les investissements privés dans les services de santé, d'éducation et de soutien social. L'appui accordé par le gouvernement de la Colombie-Britannique au Conseil de l'innovation sociale et les efforts déployés dernièrement pour promouvoir le recours aux sociétés de contribution communautaire montrent que l'appui à cette orientation est déjà solide dans la province.

Le SCFP doit poursuivre ses efforts pour mieux faire comprendre les effets perniciose de l'entrée en scène de la prestation de services privatisée et axée sur le profit dans ces domaines. Une partie du problème vient de ce que le secteur sans but lucratif est déjà affaibli par une décennie de sous-financement et de laisser-faire du gouvernement provincial et qu'il est vulnérable aux efforts de promotion des OIS comme solution de rechange. Notre défi consiste à bien montrer que les prétentions d'« innovation dans les services » et de « nouveau soutien financier » vantées par les promoteurs des OIS ne sont que des paroles creuses.

Notes

¹ Kevin Falcon, alors ministre des Finances de la C.-B., a décrit ainsi le changement apporté par les C3 : « Dans le cadre à but lucratif de la Loi sur les sociétés d'affaires, les C3 combineront des objectifs socialement bénéfiques à une capacité restreinte de distribuer les profits aux actionnaires. Ce véhicule hybride favorisera l'entreprise sociale en permettant au secteur de puiser dans la demande émergente d'options d'investissement axées sur le secteur social. » *BC Hansard*, 5 mars 2012.

² Tamara G. Wong, « Community contribution companies: a new corporate structure for social enterprise », *Lexology*, 5 juin 2013. Téléchargé à <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=adc4dcad-d276-4887-95b8-11b437e23400>.

³ Resource humaines et Développement des compétences Canada, *Exploiter le pouvoir de la finance sociale*, mai 2013, p. 28, téléchargé à http://www.edsc.gc.ca/fra/consultations/finance_sociale/rapport/index.shtml. David Macdonald, « Social Impact Bonds », *Alberta Views*, décembre 2013.

⁴ Jeffrey B. Liebman, *Social Impact Bonds: A Promising New Financing Model to Accelerate Social Innovation and Improve Government Performance*, Center for American Progress, 2011. Téléchargé à <http://www.americanprogress.org/issues/open-government/report/2011/02/09/9050/social-impact-bonds/>

⁵ Dexter Whitfield, « Privatisation des services sociaux », exposé présenté aux employés du SCFP le 21 novembre 2013. La comparaison des OIS avec le capital de risque est aussi faite par John Loxley dans « Social Impact Bonds » *CCPA Review*, janvier 2013. Téléchargé à <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/social-impact-bonds>.

⁶ Chris Painter, « The UK Coalition government: Constructing public service reform narratives », *Public Policy and Administration* 2013 28: 3, p. 11.

⁷ Dexter Whitfield, « The Dynamics of Public Sector Transformation » *Soundings*, Numéro 46, Hiver 2010, p. 100. Téléchargé à <http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/books-and-articles-by-dexter-whitfield/>

⁸ Jeffrey B. Liebman, *op. cit.*

⁹ Sonal Shah et Kristina Costa, « White House Budget Drives Pay for Success and Social Impact Bonds Forward », Center for American Progress, avril 2013.

¹⁰ La Fondation Rockefeller est un autre acteur activement engagé dans la promotion des OIS aux États-Unis par son soutien à Social Finance Inc. Voir *A New Tool for Scaling Impact: How Social Impact Bonds Can Mobilize Private Capital To Advance Social Good*, 2012. Téléchargé à <http://www.rockefellerfoundation.org/uploads/files/655fab01-83b9-49eb-b856-a1f61bc9e6ca-small.pdf>.

¹¹ Le Conseil comprend une représentation de groupes aussi divers que le YMCA, l'Association des centres d'amitié autochtone de la C.-B., l'Association des coopératives de la C.-B., la Fédération des services sociaux communautaires de la C.-B. et la Caisse populaire de Vancouver. Son rapport *Action Plan Recommendations to Maximize Social Innovation in British Columbia* a été publié en mars 2012 et peut être téléchargé à http://www.innovatebc.ca/documents/Social_InnovationBC_C.pdf.

¹² En 2012, RBC a créé un fonds de 20 millions de dollars pour offrir aux investisseurs l'occasion de participer au marché émergent des obligations à impact social. David Macdonald, *op. cit.* Aux États-Unis, la firme de gestion de placements Goldman Sachs est officiellement entrée dans la sphère des OIS en 2012 avec la création d'un fonds destiné à la diminution de la récidive pénitentiaire à Riker's Island, à

New York. Ryan Shorthouse, « Goldman Sachs gets into social impact bonds – but what are they? » *The New Statesman*, 7 août 2012.

¹³ Chris Fox et Kevin Albertson, « Payment by results and social impact bonds in the criminal justice sector: New challenges for the concept of evidence-based policy? » *Criminology and Criminal Justice*, Novembre 2011 vol. 11 n° 5 p. 395-413. « L'efficacité de cette méthode dans le secteur de la justice pénale, où la base des données est contestée et les économies potentielles difficiles à quantifier et à concrétiser, n'est pas encore démontrée. » Le scepticisme à l'égard de la mesure des résultats des OIS se retrouve aussi chez Caroline Fiennes, « What the first social impact bond won't tell us: two views on evaluating the pilot SIB in Peterborough, UK » *Stanford Social Innovation Review*, 3 avril 2013, téléchargé à http://www.ssireview.org/blog/entry/what_the_first_social_impact_bond_wont_tell_us.

¹⁴ Janis A Dubno, Robert H Dugger et Michele R. Smith, « Financing Human Capital Development for Economically Disadvantaged Children: Applying Pay for Success Social Impact Finance to Early Child Development », ReadyNation, 2013. Les auteurs soutiennent que leur analyse aide à « trouver l'allocation de ressources, le financement et le risque de la manière la plus efficace de façon à optimiser les rendements financiers des participants à un projet RR (rémunération au rendement) », dans le domaine de l'éducation de la petite enfance. p. 40. Téléchargé à http://www.readynation.org/uploads/db_files/RN_PFS_Finance_Dubno_Dugger_Smith_Paper_130610.pdf.

¹⁵ L'OIS « Programme préscolaire de grande qualité » en Utah, financée par Goldman Sachs, vise la préparation à l'école comme principal résultat ciblé. Voir <http://www.goldmansachs.com/what-we-do/investing-and-lending/urban-investments/case-studies/salt-lake-social-impact-bond.html>. Toutefois, l'évaluation du programme de garderies établi de longue date au Québec indique qu'un taux de participation accru à la main-d'œuvre et une chute connexe de l'incidence de pauvreté chez les familles bénéficiant de services de garde à l'enfance accessibles sont les indicateurs les plus adéquats du succès d'un programme dans ce domaine. Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance, *Literature review of social economic effects and net benefits: understanding and addressing workforce shortages in early childhood education and care (ECEC) Project*, 2009. Téléchargé à http://www.ccscc-cssge.ca/sites/default/files/uploads/Projects-Pubs-Docs/2.8-WFS_LitSocioMain_Eng.pdf.

¹⁶ Mildred E. Warner, « Private finance for public goods: social impact bonds », *Journal of Economic Policy Reform*, novembre 2013, p. 2.

¹⁷ Margie Mendell et Emilien Gruet, *Social Impact Bond (SIB) / Pay for Success Bond*. Téléchargé à http://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/20120328b-Social_Impact_Bonds-EN.pdf.

¹⁸ On retrouve ce raisonnement chez Nigel Keohane, Ian Mulheirn et Ryan Shorthouse dans *Risky Business: Social Impact Bonds and Public Services*, Social Market Foundation, 2013. Téléchargé à <http://www.smf.co.uk/research/public-service-reform/risky-business-social-impact-bonds-and-public-services>.

¹⁹ *Ibid.* Les préoccupations quant au risque pour les investisseurs des OIS ont émergé comme thème dans les commentaires au R.-U., suscitant des appels à des subventions publiques accrues aux projets d'OIS qui peuvent diminuer les « coûts de transaction » et rendre les OIS plus attractives pour les marchés financiers et les investisseurs. On demande également de permettre aux OIS de s'adapter à des tailles qui exigent qu'elles soient des « structures normales de mise en service ». Le Groupe de travail canadien sur la finance sociale, dans son rapport de 2010 *Mobilizing Private Capital for Public Good*, mentionne les « coûts de transaction élevés dus à l'actuel manque d'échelle et de normalisation des occasions d'investissement. » p. 18

²⁰ Certains projets d'obligations à impact social ont été basées sur des ententes financières en fonction desquelles une fiducie de bienfaisance accepte de garantir une grande partie du financement du projet. C'est ce qui s'est passé en 2012 pour un projet de financement de services destinés aux détenus de la prison de Rikers Island à New York. Voir <http://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/285-12/mayor-bloomberg-deputy-mayor-gibbs-corrections-commissioner-schriro-nation-s-first> - /0.

²¹ Il y a des signes d'inquiétude de la part de la communauté des fournisseurs de services quant aux OIS et à leur potentiel de transférer et de réordonner les responsabilités entre le gouvernement, les organismes sans but lucratif et le secteur privé. On peut en trouver des exemples sur le site Web du Réseau canadien de développement économique communautaire (RCDEC). Voir <https://ccednet-rcdec.ca/en/node/10591>.

²² Social Finance, *A Technical Guide to Developing Social Impact Bonds*, mars 2011. pp. 6-7. Téléchargé à http://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/technical_guide_to_developing_social_impact_bonds.pdf.

²³ À New South Wales, en Australie, le gouvernement de l'État s'est lui-même engagé à garantir les rendements des investissements pouvant aller « jusqu'à 10 % » pour une OIS offrant des services de soutien à la famille, ostensiblement comme moyen de susciter l'intérêt et la confiance du secteur privé à l'égard du modèle des OIS. On peut télécharger le rapport intitulé « A second social impact bond for NSW Australia » à <http://emmatomkinson.com/2013/06/19/a-second-social-impact-bond-for-nsw-australia/>.

gb:sepbe491

G:\Representatives\MALCOLMSON, JOHN\Other\2014\Research note- SIBs comes to BC Feb-2014 final mar 4 14.docx