



European
Commission

Étude de faisabilité d'une plateforme d'investissement dans le domaine de l'éducation et de la formation

Résumé



Education and
Training

COMMISSION EUROPÉENNE

Direction-Générale pour l'Éducation et la Culture

Direction A — Modernisation de l'Éducation I: Europe 2020, analyse du pays, Erasmus+ coordination

COMMISSION EUROPÉENNE

Directeur-Général pour l'Éducation, la Jeunesse, le Sport et la Culture

Direction A — Stratégie de la politique et évaluation

Unité A.1 — Stratégie et investissements

Contact: Paolo Battaglia

E-mail: paolo.battaglia@ec.europa.eu
eac-unite-a1@ec.europa.eu

Commission Européenne
B-1049 Bruxelles

**Étude de faisabilité
concernant la création d'une
plateforme d'investissement
dans le domaine de
l'éducation et de la formation**

Résumé

Publié par
ICF Consulting Services Limited
en association avec
FiBS

Directeur-Général pour l'Éducation, la Jeunesse, le Sport et la Culture

Clause de non-responsabilité

Ce rapport est sous droit d'auteur de la Commission Européenne et il a été préparé par ICF Consulting Services Ltd selon le contrat de la Commission Européenne. Les contenus de ce rapport ne peuvent pas être reproduits de façon intégrale ou partielle, ne peuvent pas être transférés à une autre organisation ou une autre personne sans le consentement préalable et spécifique et par écrit de la Commission Européenne.

ICF a utilisé des compétences raisonnables ainsi que toute la prudence nécessaire afin de vérifier la précision et l'intégralité des informations fournies par le client ou des tierces parties au cours de ce projet pendant lequel le rapport a été élaboré. ICF est cependant dans l'incapacité de garantir la précision ou l'intégralité de ces informations fournies par le client ou des tierces parties, ni qu'elles soient propres à l'usage. ICF n'accepte pas de responsabilité en cas de conséquences juridiques, commerciales ou autres qui pourraient se produire directement ou indirectement suite à l'utilisation de la part d'ICF d'information non précise ou incomplète fournie par le client ou des tierces parties au cours de ce projet ou son inclusion dans ce projet ou son inclusion dans ce rapport.

Europe Direct est un service pour vous aider à trouver des réponses à vos questions à propos de l'Union Européenne.

Numéro de téléphone gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) L'information donnée est gratuite, ainsi que la plupart des appels (bien que certains opérateurs, cabines téléphoniques ou certains hôtels peuvent vous facturer).

Plus d'informations concernant l'Union Européenne disponibles sur Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Bureau des publications de l'Union Européenne, **2017**

PDF ISBN: 978-92-79-70291-4 doi: 10.2766/330754 Numéro de catalogue : NC-02-17-794-FR-N

© Union Européenne, **2017**

La reproduction est autorisée à condition que la source soit reconnue.

Sommaire

Résumé.....	1
Résumé analytique	2
Principales conclusions	2
Le besoin d'investissement et les interventions pertinentes	2
L'ampleur des besoins d'investissement et le rendement des investissements.....	3
Perspectives /potentiel de répliation.....	4
Conclusions générales sur le projet et la faisabilité d'une plateforme d'investissement	5
Recommandations	6
Justification pour un Fonds national d'Impact Social (FIS) dans le domaine de l'éducation et de la formation	6
Actions pour améliorer la performance financière des projets « paiement au résultat » et le rendement du FIS	8
Vers une structure de gouvernance pour les co-investissements FIS / FEIS	9
Prochaines étapes pour favoriser les investissements sociaux dans le domaine de l'éducation et de la formation	10
Une perspective à long terme est nécessaire	10
Le déploiement sera nécessairement progressif	11
Une sensibilisation accrue est nécessaire envers tous les groupes d'intervenants	11
Une fois un certain niveau de sensibilisation atteint et un certain intérêt suscité, une phase de test est nécessaire	13

Résumé

Cette étude évalue la faisabilité de l'utilisation de plateformes d'investissement pour l'éducation et la formation, initiative soutenue par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS).

L'étude combine un examen des niveaux actuels d'investissement dans les secteurs de l'éducation et de la formation (E&F), ainsi qu'une revue des besoins en matière d'investissement au sein des Etats membres de l'UE. Un travail de recherche détaillé a permis d'identifier les types d'opportunités d'investissement pouvant potentiellement attirer des financements FEIS. Trois types d'intervention peuvent former la base des opportunités d'investissement offertes par le FEIS :

Des projets « paiement au résultat » qui délivrent des services dans les secteurs E&F, et pour lesquels le prestataire reçoit un paiement seulement si le service atteint les résultats convenus préalablement. Ces projets sont payés par un commissaire (en général le Gouvernement).

Des fonds de prêt à destination d'étudiants et d'adultes, afin d'augmenter la participation et le niveau de compétences.

Des Partenariats Public-Privé (PPP) pour encourager l'investissement dans la construction et la rénovation des bâtiments ou immobilisations dans le secteur de l'éducation.

Bien que ces types d'intervention doivent satisfaire la plupart des critères présentés par le FEIS pour une plateforme d'investissement, l'immaturation et le manque de précédent pourraient miner la bancabilité des projets « paiement au résultat ».

Ceci suggère que l'utilisation du FEIS dans le secteur de l'éducation et de la formation sera très sélective, en terme de types de projet d'une part, et aussi pour les Etats membres et les régions désireux et capables de mettre en avant des projets crédibles.

Résumé analytique

Ce document est le résumé analytique d'une étude de faisabilité commandée par la Direction générale de l'éducation et de la culture (DG EAC) et réalisée par ICF Consulting, FiBS et leurs partenaires. Cette étude a pour objectif d'évaluer la faisabilité d'une plateforme d'investissement, soutenue par le Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques (FEIS), dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Dans le contexte de cette étude, l'éducation et la formation incluent l'éducation pendant la petite enfance, l'enseignement obligatoire, l'enseignement professionnel, l'enseignement supérieur, ainsi que la formation des adultes.

Ce résumé est basé sur dix études de cas, menées en Allemagne, au Portugal, en Suède et au Royaume Uni (RU). Il reprend aussi les conclusions de l'atelier de validation du Groupe directeur qui s'est tenu le 24 avril 2017.

L'étude comporte une analyse du niveau actuel d'investissement et des besoins en financement requis dans le secteur de l'éducation et de la formation au niveau des États Membres, les besoins ayant été identifiés par les experts de DG EAC. Cette étude comprend aussi une recherche détaillée au sein des États Membres afin d'identifier les scénarios d'investissement pour lesquels le FEIS pourrait être employé. Finalement, cette recherche regroupe aussi des informations complémentaires obtenues par le biais de discussions organisées avec la Banque Européenne d'Investissement (BEI) / le Fonds Européen d'Investissement (FEI) et les services de la Commission.

Principales conclusions

Le besoin d'investissement et les interventions pertinentes

Les États Membres dépensent environ 800 milliards d'euros par an dans le secteur de l'éducation et de la formation. A long terme, les réductions dans les dépenses publiques conduisent potentiellement à une augmentation des dépenses en service public et une diminution des recettes fiscales, en raison, entre autres, d'un niveau scolaire inférieur, d'une augmentation des taux de délinquance et de délits, d'une hausse du chômage, d'une baisse de la participation au marché du travail et de moindre productivité.

Cela signifie qu'il existe, pour les États Membres, des avantages fiscaux et sociaux qui, à leur tour, justifient des investissements *sélectifs* dans le secteur de l'éducation et de la formation, dans plusieurs domaines, en fonction des circonstances locales. Ces investissements pourraient prioriser: l'offre formelle d'enseignement et de formation, comme le prévoit la législation, mais également une offre moins formelle comprenant les soins des enfants dès plus jeune âge ou les programmes destinés aux décrocheurs quittant l'école sans avoir obtenu de diplôme. Ce sont des domaines où les avantages fiscaux et sociaux sont clairs et donc les investissements sont justifiés sur les plans économique et financier.

L'ampleur de l'investissement nécessaire est difficile à chiffrer, mais il est probable que les besoins dépassent largement le niveau de l'investissement privé et social disponible en l'état. Le problème devient donc d'identifier les interventions qui seraient aptes à générer un mélange de rendement financier et social et de créer des véhicules de financement qui soient attrayants pour les investisseurs potentiels, en tant que co-investisseurs avec le FEIS.

Les études de cas ont identifié trois types de dispositifs, décrits ci-dessous, qui pourraient aider à la mobilisation de nouveaux investissements dans le domaine de l'éducation et de la formation. Il est bon de noter que ces dispositifs pourraient être modulés de façon substantielle selon le lieu et la nécessité.

- **Projets de type « Paiement au Résultat » (PaR).** Cette intervention implique la fourniture d'un service lié à l'éducation ou à la formation, pour lequel le fournisseur de services reçoit un paiement uniquement si le service atteint les objectifs en terme de résultats/ impacts préalablement fixés. Le paiement est effectué par le commanditaire (généralement, le gouvernement). Le lancement de projets de type PaR est justifié sur la base des gains fiscaux qu'ils engendrent (provenant notamment des recettes fiscales ou cotisations sociales ou encore d'une baisse de certaines aides sociales) et des autres gains sociaux et économiques.
- **Fonds de prêts pour les étudiants et les apprenants adultes.** Cette intervention vise à améliorer leur participation au système éducatif et leur niveau de compétences ;
- **Partenariats public-privé (PPP).** Ceux-ci ont pour objectif d'encourager l'investissement dans l'offre et la remise en état des bâtiments éducatifs ou des immobilisations corporelles.

En ce qui concerne les interventions mentionnées ci-dessus, les prêts aux étudiants et les partenariats public-privé sont raisonnablement bien compris, bien qu'une meilleure approche de la gestion de tels dispositifs soit nécessaire pour remédier aux limitations observées jusqu'à maintenant. Quant aux projets de type PaR et les prêts d'apprentissage pour les adultes, ils sont relativement nouveaux, peu d'exemples et retours d'expérience sont disponibles. Leur applicabilité aux domaines en question reste à prouver.

L'ampleur des besoins d'investissement et le rendement des investissements

L'ampleur des besoins d'investissement

Le niveau minimum d'investissement dans chaque dispositif proposé varie en fonction du type d'intervention. En moyenne, un projet de type PaR nécessiterait un investissement, à l'échelon local/municipal, de l'ordre de € 1 million approximativement. Etant donné le nombre de projets / interventions qui pourraient avoir besoin de financement, l'investissement nécessaire dans une seule région ou un seul pays serait de € 50-100 millions approximativement. Cependant, le regroupement de ces projets sous forme d'un portefeuille de placements/d'une plate-forme est une entreprise majeure, nécessitant un financement initial considérable.

En ce qui concerne les prêts destinés aux étudiants et aux apprenants adultes, un fonds régional pourrait atteindre € 50 millions, bien qu'il puisse prendre de l'envergure (être deux ou trois fois plus important) s'il était établi à l'échelle nationale.

Les possibilités d'investissement dans les biens corporels, en particulier les bâtiments éducatifs, peuvent s'avérer plus importantes. Celles-ci pourraient éventuellement atteindre plusieurs milliards d'euros, selon la portée des projets et la volonté des États Membres à adopter les modèles de type PPP.

Les risques associés aux investissements

Tout projet d'investissement est une entreprise risquée dont la rentabilité est garantie seulement si les rendements financiers et les gains attendus se matérialisent.

Les interventions et les emprunts de type PaR représentent des investissements dans des actifs incorporels (non-physiques). Cela augmente le risque pour les investisseurs, étant donné qu'il n'y a aucune immobilisation contre laquelle l'investissement peut être sécurisé au cas où il n'atteindrait pas le rendement attendu. Ces interventions sont également potentiellement dépendantes de résultats à atteindre sur le long terme, par exemple sur le marché de l'emploi – elles fourniront seulement à ce

moment-là des avantages fiscaux et sociaux. Cette dépendance augmente donc le niveau d'incertitude.

Les trois types de dispositifs identifiés ci-dessus (voir 2.1), et les risques qui y sont associés, satisferaient probablement aux exigences du FEIS surtout en matière d'« additionalité ». Cela veut dire que l'investissement n'aurait pas été financé selon les programmes précédents du Fonds Européen d'Investissement (FEI). Cependant, le niveau du rendement financier et social, en particulier pour les projets PaR qui engendrent des coûts pour alimenter le portefeuille de projets, est probablement trop faible pour garantir l'engagement du FEIS.

Le rendement à prévoir sur les investissements

Établir quels seraient les rendements possibles pour différents types d'interventions est difficile étant donné la nature embryonnaire et la diversité de ces projets. Par exemple, pour ce qui est de l'investissement social, l'estimation des gains possibles dépendra des estimations quant à l'ampleur des économies futures (réalisées en évitant les problèmes sociaux) et des recettes fiscales (attribuables aux revenus qui seront supérieurs).

L'expérience des Obligations à Impact Social (une forme de PaR), au Royaume-Uni, nous indique qu'un retour sur investissement situé dans la tranche de 4 à 7 % par contrat (pour des contrats d'une durée générale de 3 ans) serait possible. En ce qui concerne les emprunts pour les étudiants, un rendement supérieur à 10 % par an peut être envisagé. En ce qui concerne le rendement sur les PPPs, celui-ci pourrait être moins important. D'après le gouvernement, les coûts engendrés par ce type d'investissement pourraient être plus élevés que les coûts en approvisionnement direct. Dans le cas d'une intervention promouvant l'utilisation efficace de l'énergie dans les bâtiments dédiés à l'offre éducative, un rendement de plus de 10 % par an peut être attendu.

Perspectives / potentiel de réplcation

Potentiel de réplcation

À l'exception des dispositifs PPP et des prêts destinés aux étudiants ou aux apprenants adultes, les interventions PaR individuelles sont souvent trop petites et fragmentées pour former la base des plateformes d'investissement. Un programme de PaR aura nécessairement besoin des États Membres pour retenir l'attention et stimuler la capacité des secteurs de l'éducation et de la formation, ainsi que pour informer et attirer les investisseurs potentiels (y compris le gouvernement). Il serait possible d'utiliser les capacités institutionnelles existantes, telles que celles provenant des Autorités de Gestion des Fonds Structurels, en particulier du Fonds Social Européen (FSE).

Cependant, cette étude a révélé un manque général de sensibilisation et d'intérêt quant à la mobilisation de nouvelles sources de financement en faveur des besoins particuliers en éducation et en formation, y compris de la part des Autorités de Gestion du FSE. Il existe tout de même des exceptions, telles que le Fonds d'Innovation Sociale au Portugal qui a été décrit dans l'une des études de cas et apporte un précédent utile.

Dans le cas du financement des projets PaR, les États Membres et la communauté de l'investissement social auront besoin d'envisager le développement de fonds à impact social d'envergure nationale. Nous considérons les caractéristiques possibles d'un fonds de ce type ci-dessous. Il est bon de noter qu'un tel fonds nécessiterait l'engagement futur de fonds publics par les États Membres pour financer les résultats obtenus- en échange (et en reconnaissance) des gains sociaux et fiscaux que les projets apporteront.

Le FEI a reçu des manifestations d'intérêt de la part d'un certain nombre d'intermédiaires financiers (intéressés par l'investissement social) en réponse à son récent appel. Les candidatures doivent situer leur capacité à mettre en œuvre les dispositifs décrits plus haut. Les résultats détaillés de l'analyse des candidatures sont toutefois toujours en attente. Si l'intérêt porté au marché est élevé et la capacité présente, une plateforme d'investissement ne serait plus nécessaire. A sa place, on pourrait avoir recours à des intermédiaires individuels qui élaboreraient les portefeuilles requis.

Les premières analyses du FEI suggèrent un niveau d'intérêt encourageant de la part des intermédiaires financiers en ce qui concerne le pilotage des projets de type PaR. Elles confirment toutefois que le PaR est toujours un instrument naissant dont la mise en œuvre sera probablement pilotée de façon sélective, c'est-à-dire, selon le secteur, la région, et les priorités sociales. Dans ce contexte, il serait bon de promouvoir le dispositif auprès des potentiels commanditaires de projets et des intermédiaires.

Rôle potentiel pour le FEIS dans le financement des interventions dans le domaine de l'éducation et de la formation

Les études de cas ont identifié, tenant compte des limites actuelles sur les capacités institutionnelles, les possibilités d'investissement auxquelles le FEIS pourrait contribuer dans l'optique de rembourser son capital initial et obtenir un rendement financier, bien que modeste. En ce faisant, le FEIS diminuerait le risque encouru par chaque investisseur national ; ce qui rendrait l'investissement social plus attrayant.

L'expérience du FEI en terme de soutien aux PPPs et aux prêts pour les étudiants suggère que ces dispositifs continueront à bénéficier de l'apport financier du FEIS, à condition que l'additionalité d'un financement FEIS soit confirmée.

Pour les projets de type PaR, les obstacles principaux à la participation du FEIS sont dus à : (a) la petite échelle des interventions et au besoin d'agrégation des projets ; et (b) au manque de prise de conscience institutionnelle, d'intérêt et de capacité au niveau des États Membres pour mener vers l'avant le développement de nouvelles idées et de projets d'investissement et/ou de prendre en considération de nouveaux véhicules de financement.

Conclusions générales sur le projet et la faisabilité d'une plateforme d'investissement

Pour bénéficier du soutien du FEIS, les projets doivent satisfaire la procédure d'audit préalable effectuée par le FEI ainsi que l'évaluation de la part du Comité d'Investissement du FEIS pour savoir s'ils sont admissibles et peuvent bénéficier du soutien financier prévu par la garantie de l'UE. De par la recherche menée dans le cadre de cette étude, nous pouvons conclure que les différents types d'interventions envisagés pourraient satisfaire la majorité des critères. Cependant, dans le cas des projets PaR, le manque de maturité du secteur et le manque de précédents pourraient compromettre leur bancabilité.

Dans le cas des plateformes établies à partir des projets PaR, les candidats les plus probables pour assumer le rôle de sponsor (initiateur de la plateforme) incluent : (i) les Banques Nationales de Développement (BNDs), en supposant qu'elles aient la capacité institutionnelle nécessaire pour considérer l'investissement dans les actifs incorporels ; (ii) les agences gouvernementales cherchant à étendre et à formaliser l'utilisation d'interventions au niveau local afin de répondre aux besoins nationaux identifiés en matière d'éducation et de formation ; et (iii) les Autorités de Gestion des Fonds Structurels ayant un intérêt marqué pour l'utilisation d'instruments financiers.

L'étude n'a toutefois trouvé aucune indication d'intérêt substantiel ou d'enthousiasme de la part des institutions mentionnées ci-dessus, bien que KfW et des ministères au

Royaume-Uni et en Allemagne aient exprimé un peu d'intérêt à l'égard de certaines idées de projets. Ce faible niveau d'intérêt semble résulter d'un manque de sensibilisation, à la fois sur le rôle actuel du FEIS et la possibilité d'un rendement financier. Par ailleurs, des inquiétudes ont été soulevées par rapport à l'implication d'investisseurs tiers dans le financement de l'offre éducative et par rapport aux coûts initiaux pour établir la plateforme et développer une réserve de projets.

D'autres témoignages suggèrent que l'appui du FEIS aux interventions éducatives et formatives sera largement sélectif, à la fois en termes des types de projets financés, mais également des États Membres et des régions désirant et capables d'alimenter une réserve ou un pipeline de projets crédibles.

Recommandations

Justification pour un Fonds national d'Impact Social (FIS) dans le domaine de l'éducation et de la formation

Il est attendu que les besoins de remettre en état les bâtiments scolaires et le besoin d'attirer plus d'étudiants engendreront le recours à des projets PPP et fonds de prêts destinés aux étudiants et apprenants adultes, respectivement. Ces projets nécessiteraient tout de même une approche innovante afin de satisfaire les tests d'additionalité du FEI.

Quant aux projets PaR cependant, leur nombre absolu relativement faible et leur utilisation limitée dans le domaine de l'éducation et de la formation indiquent que nous avons besoin de nouvelles approches afin de les encourager, pour qu'à l'avenir ils jouent un rôle plus important dans l'éducation et la formation.

Dans ce contexte, les recommandations des experts portent sur le développement d'un « Fonds d'Impact Social » (FIS), dans chacun des États Membres, prêt à soutenir des interventions dans le secteur de l'éducation et de la formation. Ces FIS pourraient avoir une échelle nationale ou régionale et devraient pouvoir financer de nombreux projets à impact social dans plusieurs secteurs de l'éducation. Le paiement proviendrait du gouvernement ou d'autres groupes bénéficiant des services proposés (les employeurs, les ménages, les étudiants).

La proposition d'un FIS dans le domaine de l'éducation et de la formation s'appuie sur des investisseurs (dans les secteurs public et privé) qui souhaitent fournir des financements supplémentaires pour augmenter/améliorer les résultats / le niveau dans ce secteur. Ces financements seront, à leur tour, utilisés pour offrir des services capables de générer un ensemble de bénéfices, notamment fiscaux, économiques et sociaux qui justifient les paiements effectués –en échange d'un rendement certes plutôt modeste, mais suffisamment attractif.

Pourquoi l'État devrait-il établir et collaborer avec le Fonds ?

Le FIS est, par conception, amené à faciliter l'atteinte des objectifs de la politique publique dans le domaine de l'éducation et de la formation, ainsi que les avantages sociaux et économiques découlant de ces mêmes politiques.

D'un point de vue financier, pour le gouvernement, l'avantage du Fonds est qu'il pourra faciliter une recrudescence d'investissement dans le domaine de l'éducation et de la formation sans avoir à se reposer entièrement sur les ressources nationales / publiques. Le gouvernement passera un contrat avec un PaR et investira dans le Fonds seulement s'il a suffisamment de garanties que les recettes publiques et autres bénéfices se réalisent et excèdent les paiements effectués par le gouvernement. L'État, par ce biais, transférerait donc le risque d'un échec probable de l'intervention au fournisseur.

Un point évident, mais important, est que le gouvernement (s'il est impliqué dans de tels projets d'investissement) s'engage contractuellement à financer à court ou moyen terme les résultats et incidences de ces projets. Or, une part d'incertitude reste quant aux possibles réductions de coûts pour le gouvernement ou au possible accroissement des recettes fiscales provenant de ces projets ; et ce risque (que les coûts excèdent les bénéfices pour le gouvernement) est pris en compte dans les termes du PaR.

En l'absence de projets PaR qui soient achevés, il y a inévitablement un manque de preuve empirique qui pourrait témoigner du succès de telle ou telle intervention dans le domaine de l'éducation et de la formation. Ceci rend le choix et la conception de projets PaR plus difficile. Il est donc nécessaire de maintenir un travail continu afin de pouvoir définir et chiffrer les résultats des programmes d'investissement dans le domaine de l'éducation et de la formation. Ce travail devrait être accompagné par une analyse formelle des gains fiscaux (voir ci-dessous).

Par ailleurs, un changement culturel substantiel au niveau gouvernemental est également nécessaire pour passer d'une approche centrée sur la mise en œuvre de politiques immédiates et à court terme pour contrer les problèmes sociaux à une approche de plus long terme de type « investir maintenant pour éviter des coûts futurs ».

Qui peut investir dans le FIS?

Le Fonds devrait être ouvert à toute personne ou organisation désirant investir et se plier aux normes de gouvernance et de probité. En pratique, le Fonds pourrait attirer des investisseurs qui souhaitent recevoir des intérêts supérieurs à ceux issus des obligations d'État et qui sont prêts à accepter un risque légèrement plus élevé en échange. Autrement, les investisseurs participant à de telles plateformes pourraient occasionnellement bénéficier d'incitants fiscaux. Les compagnies d'assurance-vie ou les fondations pourraient aussi s'y intéresser dans la mesure où le rendement est supérieur à celui issu d'autres placements à long-terme mais à faible risque, et que leur stratégie d'investissement est plutôt basée sur du long terme en général, ce qui conviendrait à la nature des investissements dans le domaine de l'éducation.

Quelles sont les attentes relatives au rendement ?

Comme pour tout investissement, le rendement obtenu, et payable aux investisseurs du Fonds, dépendra des recettes obtenues. Celles-ci, à leur tour, dépendent des bénéfices fiscaux engendrés et de la part de ceux-ci qui est allouée au Fonds. Concrètement, cela signifie que le Fonds investit dans les premières années, alors que la valeur de ces investissements augmente lentement au fil du temps, et ceci en fonction du secteur d'éducation dans lequel le capital est investi.

Pour les investisseurs, le rendement sur leurs investissements dans le Fonds pourrait être supérieur à celui issu des obligations d'État, quoique que certains risques mineurs subsistent à cause d'éventuels ralentissements économiques ou de crises, etc. Afin de rendre le FIS attractif aux investisseurs du secteur de l'assurance / assurance-vie, aux fondations, etc., il serait nécessaire de leur garantir un rendement minimum, quoique cette solution puisse être vue comme contribuant à l'augmentation de la dette publique.

Le montant de ce que les investisseurs recevront dépendra de la part des bénéfices fiscaux engendrés qui reviendront au Fonds. La taille de cette part dépendra des négociations entre les gestionnaires du Fonds et les autorités gouvernementales concernées. En théorie, les deux parties ont intérêt à trouver un compromis : on pourrait s'attendre à ce que le gouvernement soit prêt à encourager des investissements faits pour financer des objectifs qui seraient normalement atteints à travers des dépenses publiques, et que les investisseurs puissent monétiser une part des gains fiscaux, le tout permettant de parvenir à un accord de compromis. En

L'absence de précédents, il est difficile de spéculer sur la part des bénéfices fiscaux qui iraient aux investisseurs, sans doute propre à chaque cas, mais potentiellement celle-ci pourrait se situer dans la tranche de 25 % à 50 %.

L'estimation du rendement des financements publics et des systèmes de sécurité sociale va devoir être plus explicite et devra être sujette à un examen plus minutieux (comme nous l'avons noté ci-dessus). En ce faisant, ces calculs pourraient potentiellement encourager des investisseurs à avancer de nouvelles propositions pour des projets PaR et ainsi optimiser le bénéfice fiscal et, par la suite, le rendement au FIS.

Actions pour améliorer la performance financière des projets « paiement au résultat » et le rendement du FIS

Dans le contexte d'un Fonds d'Impact Social, des actions sont requises pour améliorer le rendement des interventions individuelles et le partage des risques parmi de multiples interventions.

Partage des avantages fiscaux

Le rendement financier obtenu par le biais du FIS pourraient être augmenté en partageant les bénéfices fiscaux entre le commanditaire du projet (au nom du Trésor public) et le financeur. Selon les choix faits lors de la conception du FIS, les investisseurs pourraient être actionnaires dans des projets particuliers (par exemple pour ce qui est des entreprises ou ménages), ou agir comme fournisseurs de prêts ou comme fonds d'investissement (par exemple pour ce qui est des compagnies d'assurance), élargissant ainsi le volume de financements disponibles.

En cas d'obligation de réinvestir les gains dans de nouvelles interventions (une fois un certain niveau de gain dépassé), il faudrait permettre que des primes plus élevées (c'est-à-dire une part plus importante du rendement financier / bénéfice fiscal) soient allouées au FIS. Il faudrait convenir dès le début d'un niveau de rendement raisonnable pour « l'investisseur » mais, étant donné que l'État bénéficie du système d'obligation de réinvestir en toute circonstance, un tel mécanisme pourrait générer un rendement supplémentaire sans engendrer de coûts initiaux et sans, ou avec peu de, risques supplémentaires.

La part des bénéfices fiscaux alloués au FIS (et par conséquent les paiements du gouvernement au FIS allant au-delà de ce qui a été convenu dans le contrat initial) pourrait être entre 25 % et 50 % pendant toute la durée de vie dudit investissement; c'est-à-dire (en théorie) jusqu'à ce que la cohorte qui a bénéficié de l'intervention parte en retraite. La part pourrait être revue à la hausse si le bénéfice fiscal réalisé augmentait. Ceci représenterait un atout supplémentaire, touchant particulièrement les investisseurs à long terme, étant donné que les retours nets augmentent avec la durée de vie de l'investissement.

Le partage et la diversification des risques par le biais du FIS

Dans le contexte d'un FIS gérant un portefeuille d'interventions, des interventions aux retours financiers plus rapides (et/ou plus stables) pourraient être utilisées pour le subventionnement croisé d'autres interventions FIS qui sont capables de générer des impacts sociaux plus élevés, mais pour des retours financiers inférieurs.

Ceci soulève un point important concernant le niveau de diversification du FIS, étant donné que des besoins en investissement sont présents dans plusieurs secteurs éducatifs. Les investissements à des niveaux d'éducation différents jouent des rôles multiples, couvrent des périodes différentes, et offrent des taux de rendement différents. Alors que la plupart des investisseurs prévoient d'investir à court terme, certains, comme les compagnies d'assurance vie, optent plutôt pour des placements à long terme. Ceci suggère clairement qu'il serait mieux d'établir le FIS comme un

« fonds de fonds » dont le portefeuille est lui-même investi dans plusieurs fonds individuels, un pour chaque type de besoin d'investissement (par exemple une offre d'enseignement dès le premier âge, une offre pour les décrocheurs ayant abandonné le système scolaire et sans diplôme, et une offre pour les étudiants présentant des besoins spéciaux). Si les investisseurs cherchent à diversifier leurs investissements, ils peuvent le faire en plaçant leur capital dans le FIS, au lieu (ou en complément) de le mettre dans d'autres fonds éducatifs. De plus, cette plateforme fournirait aux investisseurs un certain degré de liquidité, bien que limité, au vu des paiements reçus de par les investissements à court terme – cette liquidité est recherchée par de nombreux investisseurs institutionnels.

Étant donné la diversité intrinsèque au niveau des projets (en terme de rendement, risques qui y sont associés et horizons temporels jusqu'à l'obtention des bénéfices), ce modèle FIS version fonds de fonds offre une certaine flexibilité pour gérer les risques et le rendement sur plusieurs fonds. Par exemple, les retours sur investissement des placements à court terme, comme dans le domaine de l'éducation supérieure, peuvent être utilisés pour stimuler les investissements à plus long terme dans les secteurs éducatifs tels que celui de la petite enfance.

Vers une structure de gouvernance pour les co-investissements FIS / FEIS

Il existe deux approches principales pour établir un FIS conforme aux attentes du FEI. La première approche comporte l'identification d'investisseurs sociaux, agissant comme « intermédiaires financiers », souhaitant passer un contrat avec le FEI afin d'effectuer des placements directs dans des projets individuels du secteur de l'éducation et de la formation en complément de financements obtenus au titre du FEIS. La deuxième approche consiste à investir par le biais d'une plateforme d'investissement dans toute une gamme de projets ; la plate-forme étant établie par un sponsor qui est généralement, mais pas nécessairement, un investisseur. Une telle plate-forme pourrait être constituée à un niveau régional, national ou même multinational, mais plus probablement à l'échelle nationale. La seconde approche suppose néanmoins de trouver un sponsor crédible avec une présence géographique étendue ; des ressources ; la volonté de couvrir les coûts initiaux nécessaires pour établir la plateforme; recruter d'autres investisseurs et générer une réserve initiale de projets.

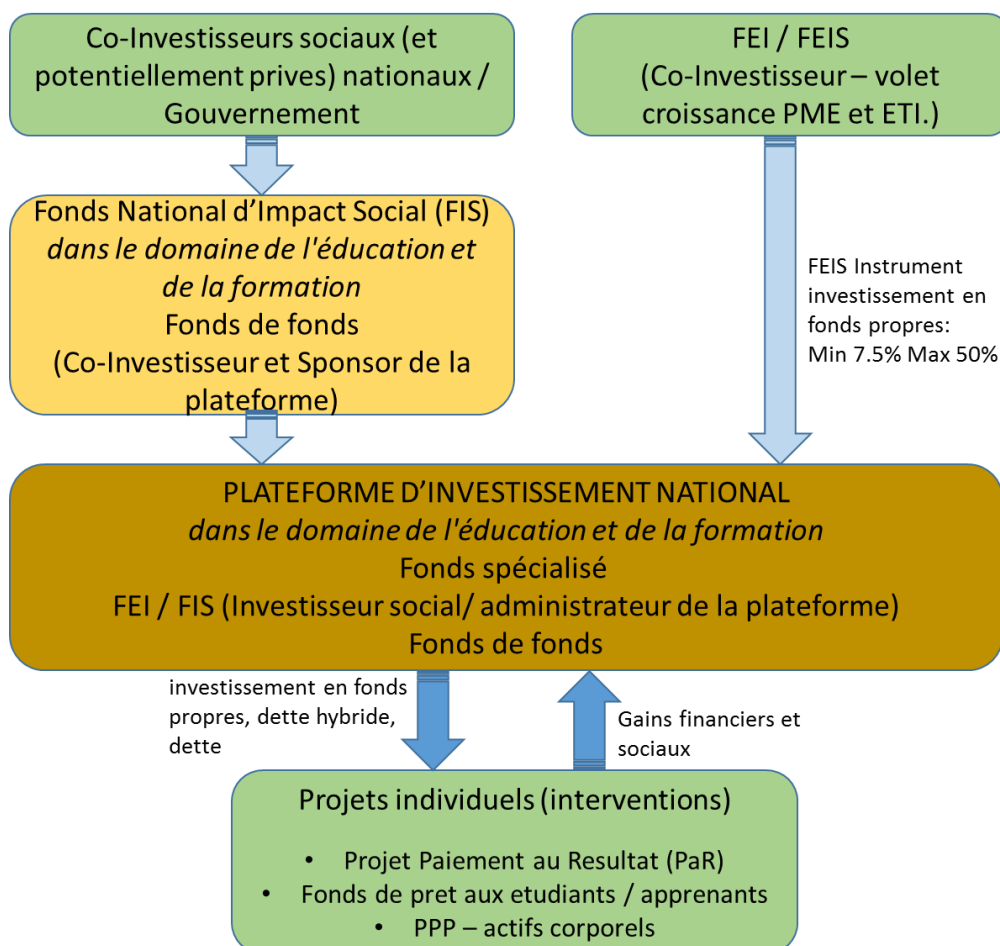
Notre point de vue est que, sous réserve de l'analyse détaillée du FEI des réponses reçues en provenance des intermédiaires financiers dans le cadre de son appel à manifestation d'intérêt pour l'utilisation du concept PaR, une plateforme d'investissement est le choix optimal, en dépit du besoin de recruter un sponsor pour la plateforme, parce que :

- Le modèle utilisant des intermédiaires sous contrat pour financer des interventions individuelles peut se révéler difficile à cause de l'envergure relativement faible de chaque intervention (qui tourne généralement autour de 1 million €) et l'exigence qui en découle de combiner dans un même portefeuille un grand nombre d'interventions pour bénéficier de co-investissements ;
- La plateforme offre la possibilité de générer un flux de projets diversifiés, qui attirera des investisseurs variés ayant chacun leurs attentes en terme de rendement et leurs horizons d'investissement - ce qui facilitera le partage des risques et les possibilités de co-investissement ; et
- Les critères pour mesurer la performance et le succès (ou bien l'échec) de toute intervention dont la cible est l'impact social sont nécessairement épars et quelque peu subjectifs, par exemple la création d'emplois ; l'obtention de compétences professionnelles ; etc. De plus, ces critères seront interprétés différemment à travers les Etats Membres, sur les plans statistique et culturel.

Établir ces critères au niveau d'un portefeuille devrait contribuer à éviter les coûts de transaction engendrés par la négociation du choix de ces critères pour chaque intervention individuelle.

Un schéma du fonctionnement du co-investissement au titre du FEIS (approche plateforme) est illustré ci-dessous.

Illustration 1 Un aperçu d'une structure de co-investissement potentielle pour les investissements dans le domaine de l'éducation et de la formation



Prochaines étapes pour favoriser les investissements sociaux dans le domaine de l'éducation et de la formation

Une perspective à long terme est nécessaire

Le développement de l'investissement social et d'un Fonds d'Impact Social (avec ou sans le FEIS) dans le domaine de l'éducation et de la formation devrait être considéré comme étant un processus à long-terme, au vu : (i) de l'expérience limitée avec les projets PaR ; (ii) des niveaux de sensibilisation actuels - relativement faibles - chez les parties prenantes ; et (iii) du besoin de, culturellement, se tourner davantage vers des approches de type « investir maintenant pour éviter des coûts futurs », en lien avec une reconnaissance plus large du rôle de l'éducation et de la formation dans la vie économique et sociale.

La disponibilité potentielle de financement du FEIS peut inciter les États Membres et la CE à examiner ces options plus en détail. Cependant, en premier lieu, les intervenants pertinents, en particulier au niveau des États Membres, ont besoin de mieux

comprendre les possibilités et limites associées avec ce type d'intervention. À moins qu'une Banque Nationale de Développement ne cherche à mener l'initiative, la possibilité de développer une plateforme d'investissement dépendra de la possibilité de favoriser une compréhension mutuelle parmi les parties prenantes des opportunités d'investissement.

Le déploiement sera nécessairement progressif

Les besoins de financement social pour les différents types d'interventions identifiées dans cette étude existent probablement dans tous les États Membres, quoiqu'à des degrés divers et avec des divergences de vues quant à celles qu'il faudrait privilégier.

Les possibilités seront inévitablement plus importantes dans les États Membres qui ont un intérêt particulier à répandre l'utilisation de l'investissement social plus globalement, et ceux qui s'intéressent, en particulier, à l'utilisation des interventions de type PaR pour aborder les besoins nationaux ou locaux. Il ressort de cette étude qu'il existe un intérêt relativement important en Allemagne, en Suède et au Portugal pour recourir à l'investissement social dans le domaine de l'éducation et de la formation, à l'inverse de l'Espagne, des Pays-Bas et de la Pologne où l'intérêt est moins marqué.

Une analyse menée par le FEI (dans le contexte du financement alloué par le FEIS) de l'intérêt exprimé envers un dispositif de type PaR pourrait fournir une perspective supplémentaire quant aux pays ayant un intérêt particulier.

Une sensibilisation accrue est nécessaire envers tous les groupes d'intervenants

Promouvoir l'investissement social dans le secteur de l'éducation et de la formation requiert l'appui de quatre groupes d'intervenants distincts qui ont, traditionnellement et institutionnellement, peu d'interactions.

Le premier groupe, **le secteur formel de l'éducation et de la formation**, a très peu financé les services éducatifs dans le passé et n'a pas eu à s'enquérir des besoins d'investissement et de financement. Ce secteur se concentre sur la conception et la mise en œuvre des services d'éducation et de formation dans la limite des budgets publics alloués.

Le financement du système éducatif et de formation est une responsabilité distincte et propre au deuxième groupe, les autorités **nationales, régionales et municipales**. Même pour ce groupe, l'accent est sur les niveaux de dépenses publiques nécessaires et, par la suite, la répartition de ces dépenses, plutôt que sur les nouvelles formes de financement. Générer un effet de levier ne constitue généralement pas une préoccupation dominante.

Le troisième groupe est la **communauté d'investissement établie depuis longtemps**, comprenant : les banques, les fonds d'investissement, les fonds de pension et les compagnies d'assurances. Bien que l'investissement social dans le domaine de l'éducation et de la formation ne soit pas une priorité immédiate pour ce groupe, leur engagement à long-terme sera nécessaire au moment du déploiement et de la mise en œuvre à plus grande échelle de tels programmes d'investissement.

Cette communauté d'investissement s'est étendue et comporte, depuis récemment, un quatrième groupe d'**investisseurs sociaux et de philanthropes** qui sont à la recherche d'obtenir un rendement financier, tout en engendrant des bénéfices sociaux.

Dans certains pays, ces deux groupes d'investisseurs ont élaboré des mécanismes, maintenant bien développés, pour investir ensemble ; ces mécanismes étant fondés sur une reconnaissance formelle de l'investissement social comme étant une catégorie d'actifs distincte et légitime.

L'élaboration de messages communs pour les quatre groupes de parties prenantes est nécessaire. Ces messages devraient décrire les opportunités dans le secteur, et les limitations, et ainsi nourrir un dialogue et susciter l'intérêt pour ce type d'investissement.

Bien que les discussions dépendent inévitablement de l'intérêt porté par les États Membres eux-mêmes, il existe tout de même un rôle plus large pour la DG EAC et la Commission de facilitation du dialogue autour des possibilités d'investissement social dans le secteur de l'éducation et de la formation.

Opportunités

Les messages comprennent :

- Certains besoins d'investissement peuvent être satisfaits à l'aide de ressources autres que le budget social stricto sensu. Grace aux retombées économiques et sociales positives que ces investissements engendrent, diverses parties prenantes sont prêtes à financer l'atteinte de meilleurs résultats dans le domaine de l'éducation et de la formation. Celles-ci incluent :
 - Le gouvernement, reconnaissant que ne pas aborder dès maintenant les besoins d'investissement entrainera des effets néfastes sur les finances publiques à long-terme;
 - les employeurs, reconnaissant qu'en l'absence d'investissement, le niveau des compétences sera affecté de manière négative, ce qui se fera au détriment de leur productivité et compétitivité futures; et
 - les ménages, qui sont prêts à contribuer financièrement pour accéder à des services qui ne sont pas disponibles autrement dans l'offre publique, par exemple des services fournissant un meilleur appui aux besoins spéciaux, ou des services de garde d'enfants et d'enseignement préscolaire plus étendus ;
- Les projets d'investissements peuvent être conçus de manière à atteindre les seuils de réussite prédéfinis, en se basant sur une compréhension des coûts et des bénéfices de l'investissement, et sur le fait qu'il existe des investisseurs potentiels pour financer l'activité, même si les gains ne se matérialiseront pas avant plusieurs années ;
- Par conséquent, des investissements supplémentaires peuvent être mobilisés dans le secteur.

Limites

Les messages comprennent :

- Les incitations financières doivent être suffisantes afin de récompenser les investisseurs pour les risques qu'ils encourent en apportant le financement. Les gains sociaux à eux seuls ne sont pas suffisants. Dans de nombreux cas, ce sera le gouvernement qui adoptera une vision à long terme et soutiendra les investisseurs, au travers de garanties et de prise en charge des coûts initiaux, mais cela se fera dans le contexte d'une compréhension des gains à long terme sur les plans fiscal et social, et entendu que les risques liés à l'atteinte des seuils de réussite sont transférés aux investisseurs;
- Les preuves actuelles sur les coûts et les bénéfices associés à de tels projets d'investissement sont souvent faibles ou absentes. Réaliser les études de faisabilité des projets d'investissement nécessitera dès lors d'effectuer des recherches plus approfondies ;

- Dans un contexte où les coûts liés à l'étude de la faisabilité sont importants et la taille des nombreux projets souvent limitée, entendu que les projets se feront en réponse à des besoins locaux plutôt que nationaux, les coûts d'administration (liés à l'établissement des propositions d'investissement) pourraient s'avérer trop élevés par rapport aux bénéfices de l'investissement. Cela pourrait persister jusqu'à ce que l'on ait acquis une certaine expérience et que l'on ait créé une demande.

Une fois un certain niveau de sensibilisation atteint et un certain intérêt suscité, une phase de test est nécessaire

La dernière étape requise avant de considérer les aspects détaillés d'un Fonds d'Impact Social ou d'une plateforme d'investissement est de mettre en œuvre et tester différents projets d'investissement traitant de différents besoins, ceux-là même qui sont priorisés par les États Membres.

Les exemples de projets élaborés dans ce rapport pourraient stimuler quelques idées.

Dans la mesure où la DG EAC contemple l'idée d'utiliser les fonds du FEIS dans le domaine de l'enseignement et de la formation, notamment au travers de projets PaR, il faudra alors passer par un certain nombre d'étapes afin de sensibiliser les acteurs et promouvoir l'activité pilote :

- Étendre l'expertise technique disponible pour les services de la Commission, en particulier au niveau des États Membres étant donné les différences entre pays, en ce qui concerne le financement de l'éducation et de la formation, y compris des experts dans les domaines politiques qui peuvent être considérés comme « adjacents » au système formel, comprenant les soins de garde d'enfants dès le plus jeune âge, les services pour ceux ayant des besoins spéciaux, les jeunes chômeurs ou encore les travailleurs plus âgés. Ceci approfondirait la compréhension des besoins et des possibilités d'investissement ;
- Reconnaître que le développement de cette source de financement et de ce type d'intervention est intéressant pour plusieurs services de la Commission, y compris DG ECFIN, DG EMPL, DG REGIO, ce qui justifie des consultations inter-service pour partager les expériences et les efforts de réflexion. Ceci pourrait inclure s'assurer que le concept PaR soit bien pris en compte lors du déploiement des instruments financiers dans le cadre de la prochaine période de programmation des Fonds Structuraux;
- Vu que les gains sur le plan fiscal jouent un rôle décisif dans la justification du bien-fondé du concept PaR, un programme de travail, en association avec DG EMPL, pourrait être mis sur pied afin de mieux évaluer les gains possibles associés aux différents types d'intervention qui pourraient être réalisés dans des pays donnés à des périodes données;
- Les autorités de gestion pour le FSE ont été prudentes en exprimant leur intérêt quant à l'éventualité de prendre le rôle de sponsor pour la plateforme. Cependant, leur capacité de gestion, leur connaissance des différents types de besoins d'investissement, qui pourraient potentiellement constituer la base d'un mécanisme PaR, et leur capacité à développer des réserves de projets font d'eux de bons candidats. Ce potentiel pourrait être optimisé en encourageant les autorités de gestion du FSE à devenir des promoteurs de l'utilisation des instruments financiers, y compris des mécanismes PaR, au cours de la prochaine période de programmation.

COMMENT OBTENIR LES PUBLICATIONS DE L'UE

Publications gratuites :

une copie :

via la Librairie de l'EU (<http://bookshop.europa.eu>) ;

plus d'une copie ou de posters /cartes :

des représentations de l'Union Européenne

(http://ec.europa.eu/represent_en.htm) ;

des délégations des pays n'appartenant pas à l'UE

(http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm) ;

en contactant Europe Direct service (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)

ou en appelant : 00 800 6 7 8 9 10 11 (numéro de téléphone gratuit dans

n'importe quel pays de l'UE) (*).

(*) L'information donnée est gratuite, ainsi que la plupart des appels (bien que certains opérateurs, cabines téléphoniques ou certains hôtels peuvent vous facturer).

Prix des publications :

via la Librairie de l'EU (<http://bookshop.europa.eu>).

Prix des abonnements :

via l'un de ses agents commerciaux du Bureau de Publications de l'Union Européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

