

EPPP DP No. 2016-3

***Les obligations à impact social :
une nouvelle génération de PPP pour les
politiques sociales ?***

Frédéric Marty

Novembre 2016

Les obligations à impact social : une nouvelle génération de PPP pour les politiques sociales¹ ?

Frédéric MARTY

Chargé de recherche CNRS

Université Côte d’Azur, CNRS, GREDEG, France.

Chercheur Associé Chaire EPPP – IAE Paris Panthéon-Sorbonne.

¹ Ce texte a été présenté dans le cadre de la conférence *Commande Publique, Services Publics Locaux et Concurrence*, organisée les 9 et 10 novembre 2016 à l’Université de La Réunion. L’auteur adresse ses plus sincères remerciements aux organisateurs et aux participants pour leurs commentaires. Toute erreur, omission ou imprécision demeure de sa responsabilité.

Résumé

Expérimentées depuis quelques années au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, les *Social Impact Bonds* (SIBs) visent à faire financer par des investisseurs privés des programmes sociaux en conditionnant leur remboursement et leur niveau de rémunération financière à la réalisation d'objectifs de performance. Les SIBs, qui ont été par exemple utilisés outre-Manche dans des programmes de prévention de la récidive pour de jeunes délinquants, ont fait l'objet d'un appel à projets lancé par le ministère en charge de l'économie sociale et solidaire en mars 2016. Les SIBs, qui financièrement correspondent plus souvent à des contrats à termes sur des résultats sociaux qu'à des titres obligataires, visent non seulement à faire préfinancer des programmes sociaux par des investisseurs (banques, fondations,...) mais également bénéficier des capacités du secteur privé en termes d'innovation et d'efficacité. Le recours aux SIBs pose néanmoins un ensemble de questions tenant aux coûts et aux risques liés (notamment en regard de la définition des objectifs contractuels) mais aussi à la capacité du secteur privé à s'investir dans des politiques sociales. Il s'agit dans cette contribution de présenter, notamment au travers des expériences étrangères, les modalités de fonctionnement et les premiers bilans des SiBs, de discuter des risques qu'ils seraient susceptibles d'induire en termes de définition et de gestion des politiques publiques et enfin de montrer comment ces derniers s'intègrent dans un mouvement de contractualisation voire de mise en marché de l'action publique, avec notamment la montée en puissance dans les pays anglo-saxons de schémas de paiements en fonction des résultats.

Mots-clés : obligations à impact social, privatisation, contractualisation de l'action publique, paiement à la performance

Codes JEL : H11, H53

Abstract

Social Impact Bonds: PPPs reloaded?

Experimented in the United Kingdom and in the United States for several years, the Social Impact Bonds (SIBs) aims at benefiting from a private financing of some social programs while conditioning the debt reimbursement and the financial returns to the fulfilment of performance objectives. For instance, this kind of incentive-based contracts were experienced for addressing challenges as reducing prisoner recidivism. A call for projects was launched by the French minister in charge of the social and solidarity economy in March 2016. These contracts that are not always bond-based may be defined as “future contracts on social results”. In such mechanisms, the program is prefunded by the private sector (commercial banks or foundations), may benefit from its innovation capacities and its efficiency gains induced by an incentive-based contract. However, some possible pitfalls should be stressed. These ones are linked to costs factors but also to adverse effects on the quality of the service, especially if this one is difficult to define precisely. The aim of this paper is to present and to assess, mainly on the basis of international experiences, these contractual devices. We put the accent on their potential consequences in terms of a definition and supply of social services. We insist on the coherence of such output-based contracts and the more general tendency leading to an increasing use of payment by results schemes within the public sector.

Keywords: Social impact bonds, privatisation, contractualisation, payment by results

JEL Codes: H11, H53

I – Introduction

Le privé peut-il porter des missions d'intérêt général ? La question a déjà reçu des éléments de réponse avec les délégations de service public. Le contrat est un moyen d'aligner les intérêts. Il apparaît de la même façon que les partenariats public-privé résolvent cette difficulté en portant sur des prestations qui concourent à l'exercice d'une mission de service public par la personne qui en est chargée. Ce faisant, cette externalisation des fonctions supports permet de permettre un relai du privé (de ses financements, de ses compétences etc...) en faveur de missions pouvant être considérées comme non susceptibles de lui être déléguées, à l'instar des missions régaliennes. Cependant, une question peut se poser pour des missions par essence déficitaires et *a priori* éloignées des offres de marché comme les politiques sociales. Les obligations à impact social (que nous noterons *infra* par leur acronyme anglais SIBs) peuvent être un instrument de mise en marché de certaines politiques sociales. A l'instar des montages de PPP, elles permettent potentiellement un préfinancement de politiques publiques par le privé. Elles se distinguent de mécanismes de type paiement différé dans la mesure où le remboursement et la prime versée vont dépendre des résultats obtenus. En d'autres termes, elles s'inscrivent dans une perspective plus large de contractualisation de l'action publique, de mise en concurrence public-privé et de mise en place d'une logique de paiements par les résultats.

Il est en effet possible de voir dans les SIBs une forme innovante de PPP expérimentée au Royaume-Uni et aux Etats-Unis depuis cinq ans qui conjugue financement privé de missions sociales et paiements par les résultats. De façon schématique dans ces mécanismes, une entité publique délègue au privé une mission définie en termes d'objectifs quantitatifs. Pour ne prendre qu'un exemple britannique, l'objectif d'un contrat peut être de limiter à x% le taux de récidive de délinquants après leur sortie de prison. Si le taux est atteint l'obligation est remboursée et le taux de rendement versé dépendra de la surperformance par rapport à ce seuil.

L'idée est de laisser le privé définir la solution idoine pour parvenir à l'objectif fixé par les pouvoirs publics et financer celle-ci. Le financement de l'opération est assuré par des fonds philanthropiques, ou des fonds spécialisés d'établissements bancaires. Ces derniers sélectionnent les entreprises ou les associations qui vont mettre en œuvre le programme. Le remboursement des obligations (émises par l'autorité publique) et l'obtention d'une rémunération additionnelle (i.e. un rendement du capital investi) ne seront assurés que dans la mesure où les objectifs sont remplis. Ainsi la rémunération est variable en fonction du dépassement des objectifs contractuellement fixés. L'intérêt pour la personne publique (en

termes de *value for money*) tient au fait que le coût de l'opération peut être inférieur à celui d'une mise en œuvre directe ou à la persistance des coûts sociaux liés aux phénomènes visés.

L'intérêt de cette application tient au fait qu'elle participe d'une politique d'ensemble au Royaume-Uni (*Open Public Service*) visant à accroître l'efficacité des services sociaux. La logique sous-jacente s'inscrit dans le cadre du nouveau management public, à l'instar des PPP. Elle repose, en effet, sur des principes communs : un Etat régulateur se bornant à définir des objectifs à atteindre instant sur un contrôle basé sur les *outputs* sinon les *outcomes* (en termes de qualité et de performance notamment) et reposant sur un financement privé. La place de la reddition de comptes est centrale tant des prestataires privés vers la personne publique contractante que de celle-ci vers les citoyens et les usagers. La politique sociale peut dès lors entrer dans une logique proche de celle en vigueur pour les PPP conventionnels.

Ces deux tendances relèvent l'une et l'autre du nouveau management public (Marty, 2011). Dans la mesure où l'Etat n'est pas obligatoirement le producteur du service mais peut simplement son régulateur, peu importe *in fine* la nature de l'entité qui va être en charge de sa prestation. Celle-ci peut être aussi bien publique que privée. Ce qui importe c'est l'entité qui spécifie le service à rendre aux usagers et qui contrôle sa bonne exécution. Les mises en concurrence d'abord au sein de la sphère publique puis des concurrences public-privé mises en œuvre au Royaume-Uni depuis les années quatre-vingt attestent de cette logique (Marty et Voisin, 2016). De la même façon la logique d'un paiement en fonction des résultats est représentative d'un glissement d'une logique wéberienne axée sur le contrôle de la régularité juridique de la consommation des *inputs* vers un management tendu vers l'évaluation des résultats des politiques publiques, c'est-à-dire des *outputs*. Cette dernière modalité de l'action publique qui repose sur la mise en jeu de contrats incitatifs et moins sur une logique de contrôle *ex ante* est également en fort développement tant au Royaume-Uni avec les mécanismes de *payment by results* (NAO, 2015) qu'aux Etats-Unis avec les dispositifs de *pay for success* (GAO, 2015) ou encore en Australie avec les *pay-for-benefits bonds* (OCDE, 2016).

Ce mouvement est loin d'être cantonné au monde anglo-saxon ; des dispositifs comparables sont par exemple mis en œuvre en Belgique et aux Pays-Bas. Au printemps 2016, le ministre en charge de l'économie sociale et solidaire a lancé un appel à projets dans le cadre d'*investissements à impact social*. Les espoirs placés dans ce mécanisme apparaissent pour le moins élevés comme en témoignent les expressions utilisées dans l'appel à projets : [un] *dispositif gagnant-gagnant* [assurant] *l'efficacité des dépenses d'innovation*, [...] *récompensant un programme innovant* [dans un esprit de] *réorientation de la finance*.

Considéré d'un certain angle cette approche favorise la mise en place de solutions innovantes, répond aux questions de l'efficacité du financement de la politique sociale et de la capacité à remplir les objectifs définis et donc accroît la transparence et la redevabilité de l'action publique. Vu d'un angle opposé, ces politiques posent entre autres des questions liées aux conventions utilisées pour mesurer les résultats, aux possibilités de généralisations des expérimentations mise en place et plus généralement à l'impact de la logique de paiement aux résultats déclinée sur un périmètre croissant d'activités publiques.

Après avoir défini en première partie les obligations à impact social et succinctement présenté un premier bilan des expériences étrangères, nous nous attachons en deuxième partie à mettre en exergue les risques qui peuvent procéder de ces montages avant de nous interroger sur les enseignements qu'il est possible de tirer de ces procédures en termes de management public et sur les dispositifs qui peuvent permettre de maîtriser les risques qu'elles peuvent induire .

II – Un essai de définition des obligations à impact social et une présentation des expériences étrangères

1) Les SIBs : logique de fonctionnement et intérêt d'un vecteur d'action publique

Dans le cadre des contrats à impact social, le privé finance un programme social dont les résultats sont risqués – le remboursement de l'investissement n'est effectif que si les résultats sont atteints. Le terme d'obligation à impact social ne doit pas conduire à penser que le mécanisme repose toujours sur des émissions obligataires, il peut également reposer sur des contrats de performance. Comme nous le verrons dans notre deuxième partie, ces mécanismes ont été d'abord mis en œuvre au Royaume-Uni et aux Etats-Unis (OCDE, 2016).

La spécificité des SIBs tient au fait que la mission du privé ne va pas porter sur des infrastructures ou sur des fonctions supports de services publics mais sur des politiques sociales elles-mêmes. Il n'en demeure pas moins que le flou sémantique autour de la notion de *bonds* est assez significatif. Il pourrait s'agir d'obligations dont le remboursement du principal serait assuré *in fine* mais dont les coupons seraient conditionnés à l'atteinte d'objectifs (des dividendes en quelque sorte). Il pourrait s'agir de montages plus risqués pour le privé dans le cadre desquels même le remboursement du principal serait conditionné à la réalisation des objectifs de performance. Il pourrait également s'agir d'un simple préfinancement privé des dépenses publiques dès lors qu'au travers d'un mécanisme de garantie la personne publique se porterait caution de la récupération du principal par les investisseurs. Le terme *future contracts*

on social results ou en français contrats à terme sur résultats sociaux, tel que préconisé par le HCVA (2016) semble donc plus satisfaisant.

Le but des personnes publiques est non seulement de trouver des financeurs au-delà de ceux de l'économie solidaire mais également de se reposer sur la qualité des incitations qui pèsent sur un contractant privé. En Effet, la logique à l'œuvre est proche de celle d'un contrat de PPP et contribue à l'étendre par certains égards. L'administration ne s'engage pas sur le principe à verser un loyer qui couvrira le remboursement de la dette et la mise en œuvre d'un service. *A priori*, le remboursement des investissements initiaux ne se fera que si et seulement si les objectifs contractuels sont atteints. De la même façon, le rendement servi va dépendre de la performance atteinte comparé au seuil fixé contractuellement. En fin de compte le remboursement de l'investissement et sa rentabilité vont être déterminés par les seuls *outputs* de la politique publique. La charge budgétaire ne sera donc pas liée à la consommation d'*inputs* comme cela est le cas dans une mission réalisée en régie.

Il est à noter que sur le fond ce mécanisme n'est pas sans rappeler certaines modalités de PPP. Les contrats de performance énergétiques constituent une précieuse base de comparaison en ce qu'ils mettent peu ou prou en jeu la même logique de paiement. En effet, ces mécanismes sont également un exemple de mise en œuvre de contrats incitatifs dans la sphère publique. En effet, à l'extrême, la rémunération du prestataire va être exclusivement dépendante de la réalisation des objectifs de performance. De la même façon, une surperformance se traduit par un bonus (Chong et al., 2013). Le niveau de risque porté par l'opérateur privé constitue un avantage significatif pour le public. Tout d'abord, les décaissements budgétaires ne surviennent que si les résultats sont atteints. Ensuite, le contrat joue *ex ante* le rôle de contrat séparateur et *ex post* le rôle d'un dispositif incitatif limitant les coûts de contrôle. *Ex ante*, il réduit le problème d'anti-sélection en conduisant les candidats les moins efficaces à s'autocensurer. *Ex post*, il réduit le risque d'aléa moral en incitant le candidat à mettre en œuvre tous les efforts nécessaires pour atteindre ses objectifs.

Cependant, il convient de souligner que le transfert du risque au contractant de l'administration doit avoir pour contrepartie une prime laquelle sera d'autant plus élevée (tout comme cela est le risque pour les contrats de performance énergétique) que les résultats finaux ne dépendent pas exclusivement de ses efforts mais également du comportement des destinataires du service. De fait, le modèle pur du *payment by result* ne concerne qu'une part minoritaire des SIBs

(OCDE, 2016). Les formules de remboursement combinent souvent ce facteur avec une part fixe. Plusieurs raisons peuvent être mises en avant. La première est la difficulté de mobiliser des capitaux quand le risque est trop élevé. La seconde tient au fait que souvent les résultats ne dépendent pas exclusivement des efforts de l'agent mais également de ceux des populations cibles et de facteurs macroéconomiques ou sociétaux qui sont hors de son contrôle. L'ambiguïté des termes *output*, *outcome* et *impact* est ici à souligner. Il est enfin à noter que quelle que soit l'hybridité du modèle de paiement, même un *payment by result* pur constitue un modèle *de facto* hybride dès lors que la personne publique apporte sa garantie aux financeurs.

Tableau 1 : modalités de paiement dans les SIBs

	Mesure de la performance	Cible	Modalité de paiement
Modèle du tout ou rien New York Rikers Island	Réduction du nombre de jours d'incarcération additionnels par rapport au groupe cible de récidivistes potentiels	8,5% de réduction	Si inférieur, pas de remboursement des obligations De 8,5 à 20%, remboursement et prime de 4,8 à 11,71 millions de \$
Paiement en fonction de l'outcome Utah High Quality Preschool Project	En fonction des inscriptions scolaires au-delà de l'année seuil	Elèves en cycle normal	2600 \$ par élève concerné par an
Paiement hybride New York Increasing Employment and Public Safety	3 critères - Nombre de jours d'emprisonnement par rapport au groupe cible - Contrat de travail en insertion - Situation d'emploi un an après la remise en liberté	3 seuils - 8% de réduction - 8% - 5%	Paiements - Sous 8% aucun, au-delà 85 \$/jour - Supérieur à 111h, 3120 \$ par personne ; en deçà, 20 \$ par heure - 6000 \$ par personne

Dans un SIB, le financeur privé n'est pas l'opérateur de la politique sociale. Il finance ce dernier et prend à sa charge le risque financier c'est-à-dire la non compensation des sommes investies en cas d'échec du programme, comme le montre le schéma *infra* tiré de Le Pendeven et al.,

(2015). Le fonctionnement d'un SIB est donc dans sa logique proche d'un modèle de capital-risque. Les SIBs peuvent également apparaître comme un nouveau canal de financement de certains acteurs du champ de l'économie sociale et solidaire, notamment les associations confrontées à la réduction des subventions publiques et un outil d'orientation vers certaines politiques sociales des financements des entreprises mais également des fondations. Ils participent à ce titre d'une politique de soutien au développement de la finance sociale, c'est-à-dire la « mobilisation de capitaux privés pour atteindre des objectifs sociaux ou environnementaux » (de Kerorguen, 2013). Le SIB réunit donc les thématiques de l'innovation sociale (portée par un « entrepreneuriat collectif »), de la *venture philanthropy* et du PPP au sens le plus large. Il est à noter que les acteurs intervenants dans les SIBs sont multiples. Du côté privé, les opérateurs de service social peuvent être des associations traditionnelles. L'intermédiaire est un acteur souvent lié au monde de la finance solidaire qui va organiser l'opération et qui va arranger le financement en levant des fonds auprès de fondations ou de banques commerciales. Les opérateurs dans les SIBs ne sont donc plus en relation avec les entités publiques qui fixent les objectifs. Ils ne sont que des sous-traitants d'un intermédiaire qui somme toute occupe la même place pivotale que l'entreprise projet dans un montage de PPP.

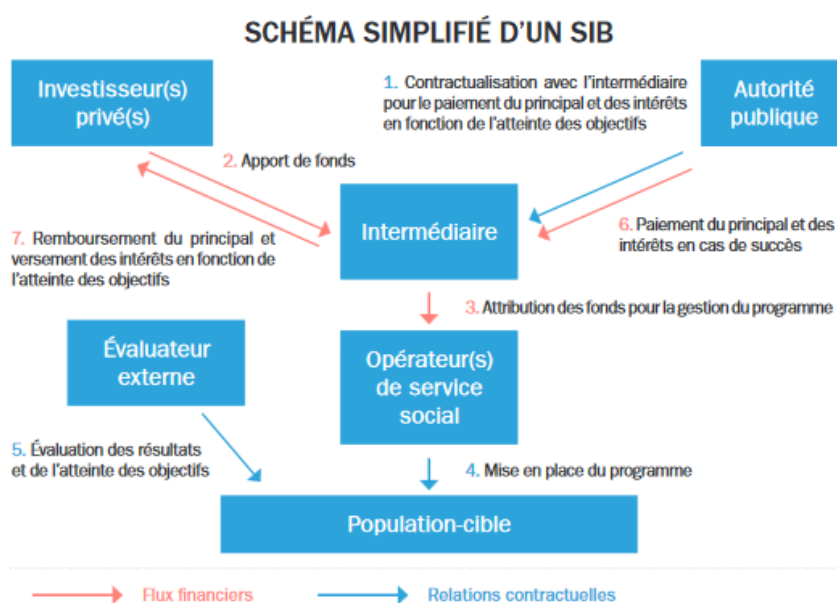


Figure 1 : montage standard d'un SIB

Il convient à ce stade de noter que le concept de financeur (ou d'investisseur privé) est pour le moins protéiforme. Il peut à la fois s'agir de fonds philanthropiques, d'investisseurs spécialisés

en finance solidaire², de banques commerciales voire, aux Etats-Unis, de fondations personnelles. De plus les acteurs peuvent intervenir à différents stades. Les fondations peuvent accepter de prendre plus de risques que les banques commerciales, ce qui peut permettre de structurer le financement comme cela peut se faire dans les PPP en distinguant dette junior et dette senior et donc en jouant sur les ordres de remboursement. De la même façon, les fondations peuvent intervenir comme garantes des financements apportés par des investisseurs bancaires comme nous le verrons dans le cas des Etats-Unis. En d'autres termes, les méthodes de structuration des financements (pour en limiter le coût) employées dans les PPP se retrouvent également dans le cas des SIBs mais en faisant intervenir des acteurs du monde de la philanthropie et de la finance solidaire. Dans tous les cas, les montages peuvent limiter leurs surcoûts par rapport à la dette publique au travers d'acteurs jouant le rôle de garants en dernier ressort ou de réhausseurs de crédits. Les cas de deux SIBs américains (sur lesquels nous reviendrons *infra*) sont très représentatifs de ces logiques. Le premier est le programme *Massachusetts Juvenile Justice*. Son financement est assuré au travers d'une dette *senior* de 8 millions apportée par Goldman Sachs. Des investisseurs tiers ont apportés 8,11 autres millions sous la forme de dette *junior* (dette subordonnée) ou de subventions. Un montage différent dans ses modalités mais équivalent dans ses effets a été mis en place pour le contrat de prévention de la récidive de *New York City Rikers Island*. Goldman Sachs a apporté un financement de 9,6 millions de \$ mais celui-ci est garanti à hauteur de 75% par une fondation privée.

Une autre dimension est à souligner dans le cadre français. Il ne s'agit pas *a priori* de faire porter les SIBs sur des services et des programmes existants mais de les utiliser pour favoriser la mise en œuvre de politiques sociales innovantes. Nous retrouvons la logique du PPP. Il s'agit sur la base d'un programme fonctionnel de favoriser l'émergence de solutions innovantes issues de l'initiative privée. L'accent mis sur la notion d'innovation sociale dans l'appel à projets participe de cette logique. Celle-ci est définie par la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie solidaire et sociale comme liée à des projets qui proposent des services qui répondent à des besoins peu ou pas satisfaits à l'heure actuelle par le marché et les politiques publiques ou qui répondent aux besoins sociaux de façon innovante, tant par leur organisation que par leur financement (HCVA, 2016). Il convient en effet de souligner que de par leur nature les SIBs n'ont pas vocation à se substituer aux politiques de portée générale mises en œuvre par les pouvoirs publics mais de porter sur des programmes pilotes innovants. Comme le relève

² Ce qui est principalement le cas au Royaume-Uni comme nous le verrons *infra*.

l'OCDE (2016) : *Therefore, SIBs could be more appropriate as a complementary and not core mechanism for social services delivery.*

2) Les avantages théoriques des SIBs pour les parties-prenantes : une synthèse

Il convient tout d'abord d'envisager les gains pour les personnes publiques. Ceux-ci peuvent se décliner en quatre ensembles. Il s'agit premièrement de bénéficier des compétences et des capacités d'innovation du privé pour porter des projets qu'elle ne peut mener à bien avec les outils traditionnels³. Cela est particulièrement important en ce que les SIBs portent souvent sur des actions préventives⁴. Il s'agit deuxièmement de réaliser des économies ou du moins d'accroître l'efficacité de la dépense publique (au sens de la *value for money*). Il s'agit troisièmement de limiter le risque d'inefficacité de la dépense publique dans la mesure où le déblocage des fonds publics est conditionné à la réalisation des objectifs. Il s'agit quatrièmement de développer comme nous le verrons une culture de la redevabilité dans l'action publique.

Pour les investisseurs, les SIBs présentent également de nombreux avantages (Gustaffson-Wright et al., 2015). Premièrement, ils permettent de re-disposer des fonds initiaux pour de nouveaux programmes si les obligations sont remboursées en cas de succès du premier investissement. Deuxièmement, les fondations peuvent également être sensibles à l'effet de visibilité et donc à l'effet réputationnel lié au financement de tels programmes. Troisièmement, le remboursement de l'investissement est bien moins incertain dans le cadre d'un tel projet

³ Ce point doit cependant être discuté en ce qu'il rejoint aussi des problématiques communes avec les PPP *stricto sensu* (Leiringer, 2006). Théoriquement un PPP devrait être favorable à la mise en œuvre de solutions innovantes. En effet, la concurrence se fait sur la base d'un programme fonctionnel et non d'un cahier des charges technique. Cependant, l'innovation est parfois sacrifiée dans la mesure où elle peut accroître le risque perçu par la personne publique et les financeurs et dans la mesure où elle suppose souvent des investissements initiaux additionnels (donc coûteux au point de vue financier). Il s'ensuit un conservatisme paradoxal des projets de PPP. Le risque dans les SIBs peut être que les investisseurs privés se détournent des programmes les plus innovants dans la mesure où il n'existe pas de séries statistiques permettant d'évaluer réellement les risques pris et où le flou des critères de réussite peut conduire à accorder un pouvoir discrétionnaire excessif à l'évaluateur (aléa-moral).

⁴ Un gain potentiel des SIBs est à relever ici. Ils permettent d'engager des programmes préventifs alors que la plupart des programmes sociaux sont curatifs ou pour reprendre l'expression britannique *symptoms driven*. En ce, la mise en œuvre de tels programmes permet d'éviter des dépenses budgétaires futures. Cependant, une difficulté est à souligner. Cet évitement de dépenses futures est pour tout ou partie un effet externe. En d'autres termes, l'entité publique qui investit n'est pas celle qui bénéficiera automatiquement des économies budgétaires possibles. Il s'ensuit donc un risque que l'investissement s'établisse à un niveau sous-optimal. Il s'agit du phénomène de *wrong pockets* (Kohli et al., 2015). Cependant, le seul fait que les coûts budgétaires soient à moyen terme et les gains potentiels à long terme peut générer des distorsions dans les choix d'une même entité publique. Un bon exemple du problème du *wrong pockets* est apporté par le GAO (2015), un programme financé par l'Etat de Caroline du Sud pour la santé des jeunes mères n'a principalement de fait des retombées positives que pour le programme fédéral Medicaid et non pour l'Etat financeur.

gouvernemental que dans d'autres opérations sociales. Il convient bien évidemment de distinguer entre les objectifs des investisseurs bancaires et ceux des fonds philanthropiques (NAO, 2015). Ces différences reflètent de fait leurs positions spécifiques quant à la structuration des financements.

Pour les opérateurs de services sociaux, les SIBs permettent à la fois de sécuriser les financements sur plusieurs exercices (sans devoir consacrer de lourds investissements organisationnels dans la recherche et la sécurisation des financements publics⁵) et de faciliter des coopérations avec d'autres acteurs.

3) *Présentation des expériences étrangères*

Les meilleures sources d'information sur les SIBs sont les deux rapports des cours des comptes britannique et américaine⁶ ainsi qu'un document de travail de l'OCDE qui regroupe une base de données de 54 opérations en cours (octobre 2016) et qui résulte d'un séminaire tenu sur le sujet à Paris en 2015. Nous présentons *infra* quelques statistiques descriptives permettant de mieux cerner les répartitions géographiques et sectorielles de ces contrats

Tableau 2 : nombre de SIBs mis en œuvre ou projetés

	Contrats en cours	Contrats en projet
Royaume-Uni	25	9
Etats-Unis	12	8
Australie	2	1
Israël	2	3
Pays-Bas	2	
Autriche	1	
Belgique	1	
Canada	1	
Finlande	1	1
Allemagne	1	
Inde	1	
Irlande	1	

⁵ Au-delà des contraintes tenant à l'encadrement concurrentiel des aides publiques pour l'octroi de subventions ou aux procédures de marchés publics, le fait qu'un programme soit réalisé dans le cadre d'un SIBs permet également de sanctuariser les financements publics et donc d'éviter les phénomènes de régulation budgétaire (i.e. réduction de cible et / ou étalement des dotations budgétaires dans le temps).

⁶ Le rapport du GAO (2015) analyse 10 dispositifs mis en œuvre aux Etats-Unis et réalise de nombreuses comparaisons avec les expériences britanniques.

Pérou	1	
Portugal	1	
Suisse	1	
Corée du Sud	1	
Chili		1
Costa Rica		1
Colombie		1
Mexique		1
Nouvelle Zélande		1
Palestine		1
Rwanda		1
Afrique du Sud		1
Ouganda		1

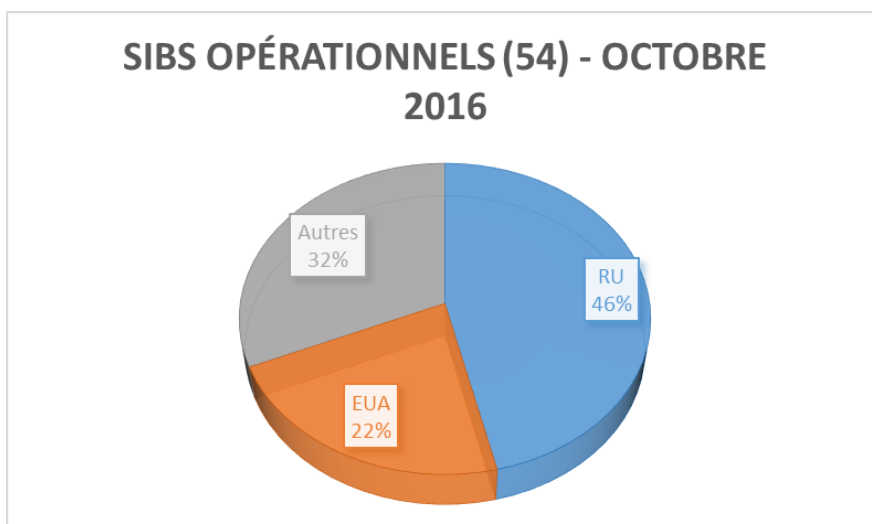


Figure 2 : ventilation des SIBs en cours

SIBS OPERATIONNELS ET EN PREPARATION - OCTOBRE 2016

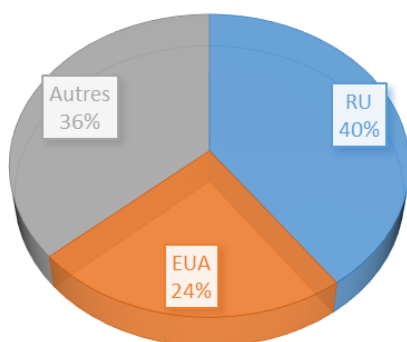


Figure 3 : ventilation des SiBs en cours et en négociation

Domaines des SIBs en cours

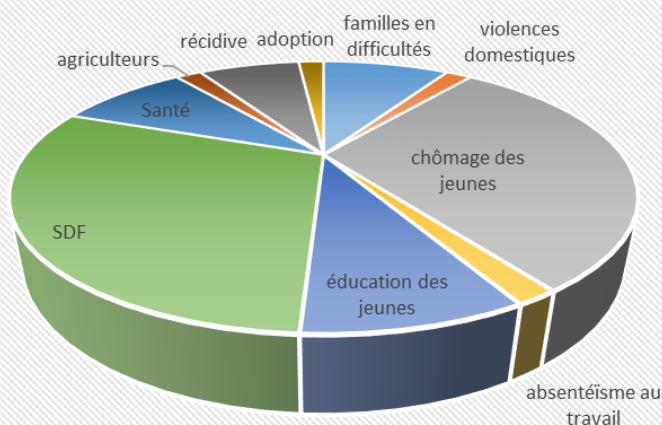
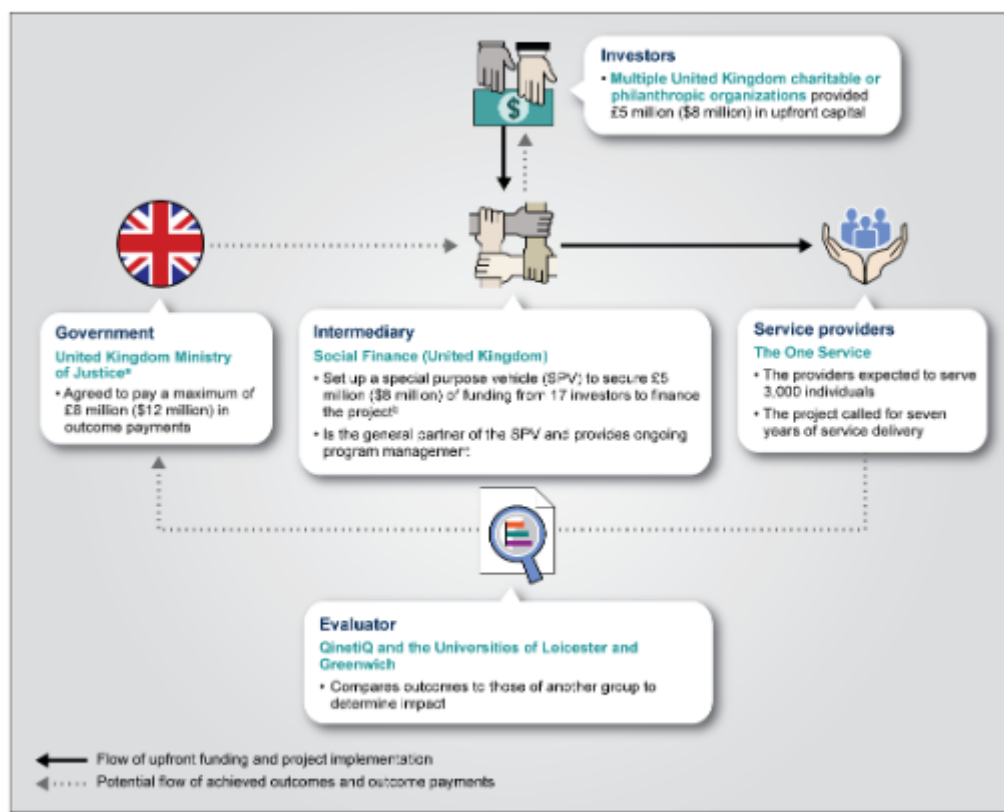


Figure 4 : ventilation des SIBs en cours par domaine

Le premier SIB a été mis en place au Royaume-Uni en 2012 dans le cadre d'un programme de prévention de la récidive pour des détenus de la prison de Peterborough. L'objectif était de faire baisser de 7,5% le taux de récidive des 2000 d'ex-détenus suivis (le taux s'appréciant par rapport à un groupe témoin d'ex-détenus non couverts par le programme). Le taux de rendement de l'investisseur était contractuellement plafonné à 13%. La personne publique n'avait plus à financer les programmes correspondants et était intéressée au succès via la baisse potentielle des coûts d'incarcérations futurs. Le programme a été financé à hauteur de 5 millions de £ par 17 fondations privées.

Figure 7: Roles and Funding Characteristics of the Peterborough Prison Project



Source: GAO analysis of information provided by project participants. | GAO-15-646

^aThe UK Ministry of Justice contracted with Social Finance (UK) for the Peterborough Prison project.

^bA special purpose vehicle is a legal entity that is created solely for a particular financial transaction or to fulfill specific objectives.

Figure 5 : le SIB de la prison de Peterborough (source GAO, 2015)

A l'arrêt du programme en 2014, la baisse du taux était de 8,4%. Il est à noter que l'arrêt fut motivé par une décision politique unilatérale du gouvernement britannique qui décida de généraliser ces montages à l'ensemble des détenus condamnés à des courtes peines (Transforming Rehabilitation Programme). Cette terminaison anticipée pose une question des capacités de la personne publique de résilier les contrats et donc un problème d'engagement. Si ce point n'est pas particulièrement sensible au Royaume-Uni, il peut cependant être important dans des Etats *a priori* moins favorables aux modèles de PPP. A nouveau, le succès de la politique dépendra de la crédibilité de l'engagement politique à moyen terme des pouvoirs publics.

Depuis 24 projets ont été lancés dans les domaines de l'aide sociale, de l'emploi et de la justice. Ils sont notamment nés de l'impulsion d'une banque à but non lucratif *Social Finance* qui s'est spécialisée dans l'investissement social. Elle était initialement financée par des actifs restés

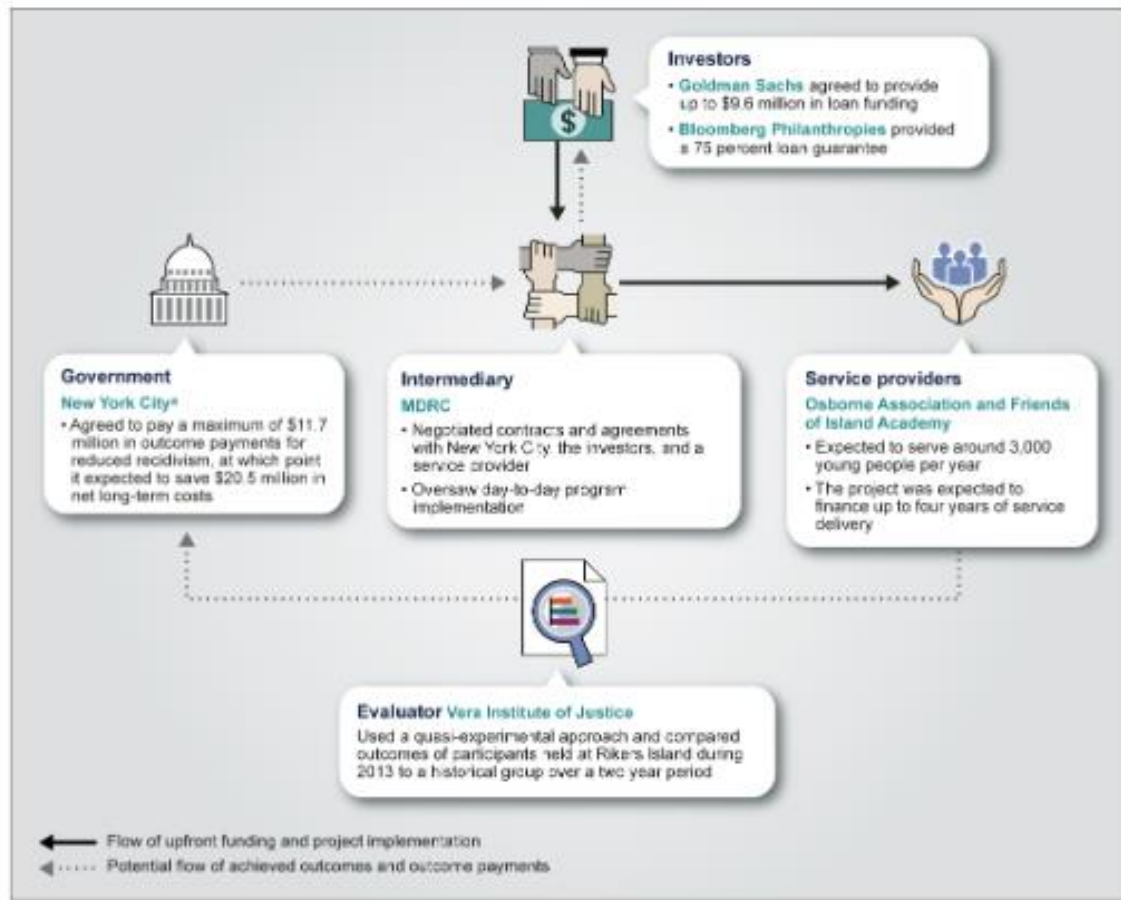
sans mouvements (*dormant accounts*) dans les comptes des banques commerciales et des sociétés de crédit foncier. Sur cette base (468 millions €) et sur celle d'apports de 234 millions € de fonds propres par des banques commerciales, fut créée en 2011 le groupe *Big Society Capital* (de Kerorguen, 2013). Deux autres programmes britanniques peuvent être cités en exemple. Le premier est un programme lancé par la Greater London Authority et qui vise à réinsérer dans des logements stables 800 sans domiciles fixes. Le second, mis en œuvre par l'Essex County Council, porte sur de jeunes adolescents en voie de marginalisation. Les indicateurs de performance retenus portent par exemple sur l'accès au soin ou la réinsertion dans des cursus scolaires.

La prévention de la récidive des détenus a également été l'un des premiers terrains d'expérimentation des SIBs aux Etats-Unis⁷. Le programme a porté sur la prison de Rikers Island dans l'Etat de New York. L'opération, basée sur la mise en œuvre de techniques de thérapie cognitivo-comportementale, a été confiée à une ONG financée notamment par Goldman Sachs mais bénéficiant d'une garantie de Bloomberg Philanthropy, la fondation de l'ancien maire de New York. En dépit d'un investissement de plus de 9,6 millions de \$, l'opération n'a pas été couronnée de succès en regard de l'évolution des taux de récidive (il atteignait le taux de 50% dans les douze mois avant le lancement du programme). Le programme, lancé en septembre 2012 a été interrompu en août 2015⁸.

⁷ Le pionnier a été l'Etat du Massachusetts en 2011 qui lança deux programmes, l'un pour la réinsertion des jeunes délinquants, l'autre pour le relogement de sans-abris. Il est à noter que la politique de SIBs a été lancée aux Etats-Unis par une recommandation de l'Office of Budget Management dans une note de 2010 (GAO, 2015). Le contrat Massachusetts Juvenile Justice lancé en octobre 2013 est particulièrement représentatif. Il porte sur des cohortes annuelles de 4000 détenus en fort risque de récidive. Dans ce programme, le prestataire privé s'engage à organiser des rendez-vous avec les jeunes concernés au moins 9 fois par trimestre en vue de préparer leur réinsertion. Le but est de faire baisser le taux de récidive de 40% par rapport à un groupe témoin sur une période de 5 ans. L'évaluation faite par le GAO en 2015 indique que pour l'heure la baisse est environ d'un tiers.

⁸ Au-delà de la perte financière pour les investisseurs et en l'occurrence les garants, se pose la question du financement des opérateurs après la fin du projet de la poursuite même de la politique par rapport à la population cible.

Figure 4: Roles and Funding Characteristics of the New York City Rikers Island Project



Source: GAO analysis of information provided by project participants. | GAO-15-446

^aNew York City contracted with MDRC for the Rikers Island Project. In July 2015, the evaluator determined that the program did not lead to reductions in recidivism rates for participants in its 1-year assessment of the project. The New York City government did not make outcome payments to investors and the program was discontinued as of August 31, 2015.

Figure 6 : le SIBs de la prison de Rikers Island (source GAO, 2015)

En 2015, trois SIBs étaient en cours au niveau fédéral : le *Workforce Innovation Fund*, doté de 24 millions de \$ par le DoL en 2013 et axé sur la prévention de la récidive ; le Social Innovation Fund doté de 12 millions de \$ en 2014, porté par la CNCS (*Corporation for National and Community Service*) et qui traite de thématiques aussi variées que l'insertion des jeunes, la prévention de l'asthme ou l'hébergement des sans-abri ; le programme *PFS Supporting Housing Demonstration* du DoJ et du Department of Housing and Urban Development, doté de 10 millions de \$ en 2014 et également orienté vers des populations exclues du logement.

Plus proche de nous un programme belge a porté sur des programmes de retour à l'emploi de chômeurs. La réussite en termes de réalisation des objectifs contractuels se traduit par l'obtention de rendements de 6% pour les investisseurs. Le modèle, au financement près, est proche des opérations d'externalisation du placement des chômeurs par Pôle Emploi en France (Divay, 2009).

III – Les risques liés aux SIBs

La mise en œuvre des SIBs peut induire un certain nombre de problèmes.

Un premier problème pourrait tenir à de possibles stratégies d'écramage. Les SIBs porteraient sur les programmes les moins risqués, laissant aux personnes publiques les programmes les plus difficiles⁹. Symétriquement, si les objectifs de certains SIBs sont fixés trop bas, le remboursement est *de facto* garanti. Ne risque-t-on pas (notamment s'il y a une part d'initiative privée dans les programmes) de générer des opérations peut être moins essentielles que d'autres (car ciblées sur des publics moins difficiles) qui peuvent générer de fortes dépenses budgétaires futures venant évincer (à budget constant) d'autres programmes « non éligibles » aux financements privés ? Un parallèle avec l'externalisation du placement des chômeurs par des opérateurs privés pourrait éventuellement être fait. Si les SIBs ne portaient pas sur des services innovants mais se substituaient à des programmes classiques, certaines politiques pourraient être privilégiées (ex. des hébergements d'urgence) au détriment de programmes plus difficiles (ex. dé-radicalisation).

Un deuxième risque pourrait découler de rémunérations excessives ou du moins mécaniquement acquises si les asymétries informationnelles *ex ante* sont élevées. Ce serait par exemple le cas si les objectifs fixés trop bas. La question cruciale est ici la sélection des critères de performance adéquats. Le choix des indicateurs n'est pas toujours aisé pour des programmes sociaux. Des objectifs quantitatifs, reliés aux *outputs* (par exemple en volumes) se prêtent bien à un paiement en fonction d'un résultat exprimé en termes de différentiel. Cependant dès que le service rendu revêt des dimensions bien plus qualitatives, la rédaction des clauses des contrats et le contrôle de leur bonne exécution est bien plus complexe. D'un côté, nous avons des montages tels que ceux mis en plus dans les marchés publics avec par exemple les conventions de recherche d'économie ou les conventions d'optimisation des coûts¹⁰. Comme nous l'avons noté *supra* ces logiques ont bien fonctionné pour les contrats de performance énergétique. Un paiement en fonction d'un résultat est aisé car le « produit » est objectivement mesurable. De

⁹ Il s'agit des stratégies classiques de sélection des publics pour lesquels les chances de succès sont les plus élevées (*cherry picking*), de sélection dans un groupe des individus les moins coûteux à réinsérer (*cream skimming*) ou encore de mise à l'écart des publics qui cumulent les difficultés (*parking effect*). Le biais induit serait de traiter à un coût budgétaire élevé des populations plus proches de la réinsertion dont le traitement serait externalisé au privé et de laisser les publics les plus coûteux à l'action publique. L'image de faible performance de cette dernière en ressortirait indûment renforcée.

¹⁰ <http://www.economie.gouv.fr/daj/conventions-recherche-economies-2016>

l'autre côté, nous avons une logique qui était mise en exergue par Hart, Schleifer et Vishny (1997). Dès lors qu'il est difficile d'observer la qualité de la prestation, passer à une fourniture privée peut conduire à une dégradation du service. En effet, le privé peut réduire celle-ci pour limiter ses coûts sans que la personne publique contractante ne puisse le sanctionner. Si les objectifs de certains SIBs sont fixés trop bas, le remboursement serait *de facto* garanti ou la rémunération assurée à l'investisseur potentiellement disproportionnée en regard de l'investissement réalisé ou des risques pris. L'enjeu tient notamment à l'opportunité de compléter une régulation par le contrat (Marty, 2015) par une supervision réalisée par une instance de régulation extérieure pouvant capitaliser les retours d'expérience. Le choix des indicateurs de performance est donc un aspect clé de la réussite mais aussi de la redevabilité des montages de SIBs. Des indicateurs mal définis peuvent conduire à des politiques publiques qui n'atteindraient pas leurs cibles (Brown et al., 2013). Le mécanisme ne peut être utile socialement, sécurisant pour les investisseurs et efficace pour l'Etat que si et seulement si les indicateurs sont clairs, quantifiables, objectifs et constituent une bonne approximation de l'impact recherché.

Un troisième écueil tient au surcoût pour les finances publiques. Il s'agit, comme dans d'autres secteurs où des partenariats avec le privé sont de mise de prendre en compte les possibles coûts pour les finances publiques tenant principalement au surcoût du financement privé par rapport à la dette publique (Lower-Basch, 2014), aux coûts de transaction induits et à la marge du privé, nécessaire pour rémunérer les capitaux investis. Il s'agit certes de canaliser les financements privés vers des missions d'intérêt général mais cela peut se payer par un surcoût pour les finances publiques¹¹. Les coûts de transaction sont à l'instar de la situation qui prévaut pour les PPP particulièrement importants pour les SIBs. Ils se décomposent en coûts *ex ante* et en coûts *ex post* liés aux problèmes d'antisélection et d'aléa moral.

Un quatrième risque tient à un possible effet de conformation. Ce dernier peut conduire à un résultat proche du biais de bancabilité dans les PPP. Il correspondrait à une situation dans laquelle les projets publics seraient formatés pour rendre possible leur éligibilité à ces financements. Cela conduirait à distordre les priorités en termes de choix d'investissement ou de programmes. Le risque serait d'exclure des domaines d'interventions essentiels mais hors d'atteinte de ces montages. L'argument du HCVA (2016) est alors tout à fait valide : « les SIBs

¹¹ La problématique de réorientation de l'épargne publique vers le financement des activités d'intérêt général et le financement long de l'économie est cependant essentielle.

sont des solutions de financement qui doivent être vues comme telles, pas comme des outils d'orientation des politiques publiques ». La logique est la même que pour les marchés de partenariat. L'étape du choix d'investissement public doit toujours précéder l'analyse comparée des modes de réalisation et être menée indépendamment de celle-ci.

Un cinquième risque lié au cadre informationnel imparfait pourrait tenir à un phénomène se rapprochant de la malédiction du vainqueur. Il se peut que des investisseurs « peu expérimentés » apportent des fonds à ces projets sans qu'ils soient pour autant en mesure d'en évaluer les réels risques. Le risque de non remboursement n'est pas que théorique si ces montages sont autre chose qu'une astuce budgétaire (*fiscal gimmickry*) visant à permettre un préfinancement des opérations. Nous pourrions avoir une problématique proche de celle qui se pose pour certaines opérations de *crowdfunding* si des risques non mesurés sont effectivement pris par les investisseurs. Certains investisseurs sont-ils réellement en mesure de jauger les risques *ex ante* (en d'autres termes d'investir dans les procédures de *due diligence* pour maîtriser le phénomène d'anti-sélection) et d'opérer un réel contrôle de l'exécution du contrat ensuite (problématique de l'aléa moral). Une réponse pourrait tenir à un modèle de labellisation des projets voire de garanties par l'Etat. Les Britanniques opèrent de cette façon pour attirer des investisseurs en capital patient (fonds de pension par exemple) dans le financement des infrastructures via ce mécanisme de garanties dont le PIP (*pension investment platform*¹²) constitue le meilleur exemple. Le problème de ces mécanismes est néanmoins celui d'une réinternalisation des coûts par la personne publique en cas de réalisation des risques théoriquement couverts par le partenaire privé. Il ne s'agirait à ce compte plus de « contrats à terme sur résultats » mais de préfinancement privé des programmes publics, avec à la fois le paiement *ex ante* d'une prime et risque et la couverture des conséquences financières par le contractant si ce dernier venait à se matérialiser *ex post*. Le risque peut survenir dès lors que l'Etat labellise les projets portés par des collectivités locales, des fondations ou des entreprises. Son rôle de garant pourrait alors être invoqué.

Un sixième risque quelque peu paradoxal mais tout aussi problématique doit être mis en exergue. Si la personne publique ne porte plus les risques budgétaires de certains programmes sociaux ne va-t-elle pas se montrer excessivement optimiste sur les capacités du privé à parvenir aux résultats qu'elle-même n'a jamais pu atteindre ? Le risque est également celui d'une

¹² <http://www.pipfunds.co.uk/>

déresponsabilisation de l'acteur public voire d'une incitation à des comportements opportunistes de rejet de la responsabilité de certains échecs vers le partenaire privé.

Un septième écueil peut être signalé. Il peut être pertinent d'introduire une distinction utile entre la question du *funding* et celle du *financing*. La seconde dimension tient au montage de l'opération. Elle réside dans l'identification de l'agent qui va lever la dette. Il peut être public ou privé. Le point essentiel tient au montage contractuel qui minimiserait le coût global de l'opération. La question du *funding* est en amont. Il s'agit de savoir quelles seront les ressources générées (directement ou non) par le projet qui permettront d'honorer le service de la dette. Soit le projet génère des ressources financières permettant de ce faire, soit la personne publique doit verser des loyers (pour reprendre le terme des PPP) pour couvrir ces coûts. Le financement privé n'est alors qu'un préfinancement. Son surcoût ne peut être compensé que par d'éventuels gains d'efficience liés aux incitations qui s'exercent sur le privé ou sa capacité à innover. La question est donc d'identifier ces éventuelles capacités. La question posée est celle de l'*appropriation risk* (GAO, 2015). Les investisseurs doivent être certains que la collectivité publique à l'origine du programme sera bien en mesure à l'issue du contrat de dégager les ressources budgétaires nécessaires au remboursement de la dette. L'enjeu est tout comme pour les PPP celui de la soutenabilité budgétaire des engagements.

Un huitième risque peut tenir à la dépendance introduite pour les associations qui sont les opérateurs des services portés par les SIBs vis-à-vis des investisseurs mais surtout vis-à-vis des intermédiaires qui jouent le rôle de la société projet. A l'instar de la problématique des PPP, des questions de dépendance économique et d'accès au marché peuvent se poser.

Vu du bon côté ces outils de financement peuvent créer des incitations efficaces dans la gestion des programmes sociaux et favoriser l'introduction de pratiques innovantes. Vu du mauvais, elles peuvent conduire à créer un marché pour des opérateurs économiques qui pourraient intervenir dans des conditions de coûts moins favorables que les pouvoirs publics et qui ne supporteraient qu'une faible part des risques en cas d'échec. Ce faisant, ce mouvement se rattache bien aux tendances relevées par ailleurs. Il s'agit d'une part d'un phénomène de stress budgétaire. Celui-ci désigne l'effet de ciseau entre une baisse de confiance en la capacité de l'Etat à porter efficacement des programmes – qui se traduit par une baisse du consentement à l'impôt et dans le même temps une diversification et une augmentation des besoins sociaux. Il s'agit d'autre part, d'une logique portée par le nouveau management public. Celle-ci repose sur une hypothèse selon laquelle le cadre incitatif dans lequel se déploie l'action privée participe de son efficacité.

IV – Perspectives : une étape de plus vers une contractualisation de l'action publique et des schémas de paiement à la performance ou un vecteur additionnel dont les conditions de recours sont comparables à celles des PPP ?

1) Les SIBs comme révélateurs d'une inflexion dans l'action publique

Il est possible de considérer que les SIBs participent d'une logique d'extension du domaine du marché au profit des entreprises privées. Alors que les PPP et les politiques d'externalisation permettent à celle-ci de profiter de nouveaux marchés dans le domaine régalién, marchés d'autant plus intéressants qu'il s'agit d'arrangements de long terme avec un acteur qui ne fera pas *a priori* défaut, il serait possible de craindre que les SIBs participent de la même logique en matière de politique sociale. Le retrait de l'Etat ouvrirait de nouveaux marchés dans des secteurs protégés de la concurrence.

Au-delà de la question de la mise en marché des interventions de l'Etat, il convient de noter que les répercussions potentielles du modèle porté par les SIBs dépassent de fait (comme cela est le cas pour les PPP) la question des frontières public-privé mais portent sur la modernisation de l'action publique. La logique du nouveau management est en effet sous-jacente à ses nouveaux modèles. Il s'agit tout d'abord de créer des processus d'allocation des ressources sur une base de marché. Cela s'exprime au travers des mises en concurrence mais aussi de la logique des paiements en fonction des résultats comme le montrent les programmes américains de *pay for success* (GAO, 2015) et britanniques d'*outcome-based payments* (NAO, 2015)¹³. L'hypothèse implicite est qu'un système administratif est un mauvais gestionnaire de ressources faute d'un système incitatif. A cette aune introduire des mises en concurrence ou mettre en œuvre des contrats incitatifs permet de mimer le marché. Il est à noter que ces principes étaient centraux dans la contribution de Jean-Jacques Laffont dans le cadre du rapport du CAE sur la gestion publique (2000). Ce dernier préconisait le développement des évaluations de la performance des services reposant sur des modèles de concurrence par comparaison voire de mise en concurrence interne.

¹³ Notons que les premiers mécanismes de paiements en fonction des résultats ont été introduits au Royaume-Uni dans la première décennie des années deux mille. Il s'agissait de programmes basés sur la qualité des séjours hospitaliers et sur des programmes de retour à l'emploi. Par exemple le programme *welfare-to-work* (Flexible New Deal) était basé sur des paiements liés à 60% aux résultats (NAO, 2015). A l'heure actuelle les paiements en fonction des résultats dépassent largement le périmètre des SIBs au Royaume-Uni. Le NAO a dénombré 52 dispositifs de ce genre. Dans le même temps, certains SIBs, notamment dans le domaine de l'aide au développement ne reposent que très minoritairement sur cette logique. Il en est ainsi d'un programme d'aide à la scolarisation en faveur du Rwanda dont la part indexée à *l'output* ne dépasse pas 9%.

La politique de *Payment by Results* (PbR) britannique a été lancée en 2011 ; ses objectifs correspondent bien à la logique des SIBs. Pour le NAO (2015), ces mécanismes sont *used to address complex social issues for which there is no straightforward solutions: for example getting people on benefits back into work, and reducing reoffending*. Au-delà de l'aspect innovation que nous avons présenté *supra*, il y a un corolaire immédiat en termes incitatifs : *open commissioning and payments by results are critical to open public services... Payment by results will build yet more accountability into the system – creating a direct financial incentive to focus on what works, but also encouraging providers to find better ways of delivering services*.

Au-delà de la prise en compte des effets incitatifs des contrats et des intérêts de la mise en concurrence, la logique des SIBs repose également sur l'idée que l'innovation ne peut plus être poussée par la commande publique mais doit être tirée par le marché. En d'autres termes il s'agit de privilégier des co-élaboration et des co-exécution des politiques publiques avec des acteurs privés. Le programme de *Big Society* que portait le gouvernement Cameron au Royaume-Uni entre 2010 et 2016 participait de cette logique associant décentralisation et subsidiarité, participation et partenariat (Le Pendeven et al., 2015). Ainsi, la logique du nouveau management privé, de laquelle les SIBs participent, conduit à préconiser une mise en œuvre des programmes publics dans une logique qui les place sous le couperet du marché. Elle est congruente avec les modèles de paiement en fonction des résultats. La mise en œuvre des SIBs favorise la diffusion au sein de la sphère publique d'une culture de contrôle et d'évaluation (OMB, 2013).

Cependant, cette gouvernance par les chiffres peut également poser problème. Le risque est en effet de polariser l'action publique sur ce qui est mesurable au détriment de dimensions qualitatives et de stratégies de long terme. La diffusion souhaitable d'une culture du résultat (de Kerorguen, 2013) peut avoir pour effet pervers une réduction de la qualité de la politique sociale et une augmentation de ses coûts si les indicateurs retenus ne sont pas aptes à saisir toute ses dimensions ou que le contrôle exercé sur les opérations est défaillant. La problématique est ici somme toute classique. Si passer d'un contrôle des *inputs* à un contrôle des *outputs* est souhaitable en termes de performance des politiques publiques, il convient de veiller à ce que ces derniers soient effectivement de bonnes approximations des *outcomes* qui sont le seul critère de réussite de l'action publique.

2) Quelles bonnes pratiques ?

Les rapports publiés en 2015 par les cours de comptes britannique et américaine sont, à ce titre, particulièrement pertinents à la fois en leur volet évaluation et en leur volet recommandations.

La cour des comptes britannique (NAO, 2015) montre notamment que ces mécanismes – à l’instar d’ailleurs des PPP – ne doivent pas constituer un vecteur par défaut des politiques publiques. Le cas échéant, les objectifs initiaux risquent d’être déçus tant en terme de résultats que d’efficacité de la dépense publique: *if PbR is applied inappropriately there is a risk that either service quality and value for money may be undermined*. De la même façon et encore à l’instar des PPP, le NAO insiste que la contractualisation peut s’avérer coûteuse pour la personne publique et que le contrat ne saurait l’exonérer totalement du risque sous-jacent. Ainsi, la cour des comptes britanniques recommande la même démarche pragmatique qu’elle a contribué à forger pour les PPP en conditionnant le recours à ces montages d’une réelle évaluation comparative préalable avec d’autres modes de prise en charge des prestations et en recommandant une centralisation de l’expertise des expériences au niveau de l’Etat.

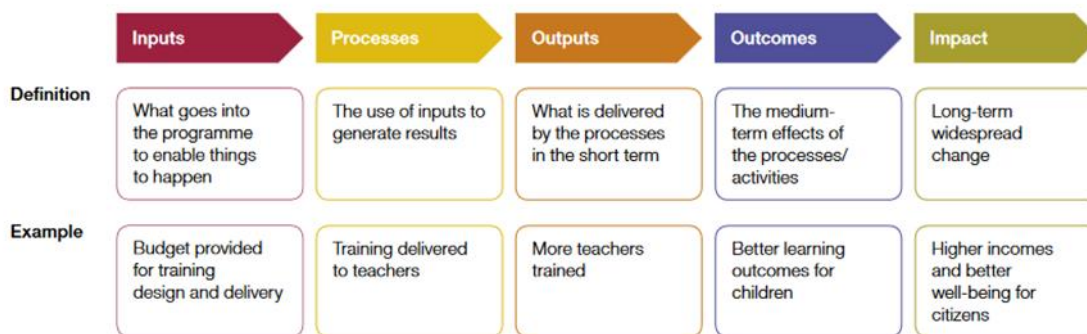
Tout comme le développement des PFI au Royaume-Uni en 1997 a été permis par la mise en place d’une politique de standardisation, de directives techniques communes à toutes les personnes publiques, d’outils permettant de prendre des décisions éclairées (les règles d’évaluation de la *value for money* et de l’*affordability*) et d’un centre d’expertise centralisé (la *Treasury Task Force*), le développement des SIBs ne peut passer que par la mise en place d’outils équivalents permettant à la fois de réduire les coûts de transaction induits (OCDE, 2016) et garantissant que le recours à ces instruments se fasse à bon escient (NAO, 2015). La rigueur des procédures conduisant à prendre la décision de s’engager ou pas dans ces montages (sous la forme d’une analyse coût-bénéfice) et permettant de disposer de bons indicateurs de performance est, en outre, de nature à prévenir les biais détaillés *supra* liés au caractère incomplet et asymétrique de l’information sur la base de laquelle tous les acteurs (entité publique, financeurs, intermédiaires et opérateurs) prennent leurs décisions.

L’un des points essentiels des SIBs tient de fait à la capacité de contracter sur la qualité du service attendu. Le caractère mesurable et objectif des critères et leur capacité à rendre compte des effets recherchés par la politique publique sont essentiels à la fois pour les acteurs privés et pour la personne publique. Le GAO (2015) recommande notamment que les deux parties s’entendent sur une batterie très large d’indicateurs dont la mesure est confiée à un tiers indépendant. Il n’en demeure pas moins que ces mécanismes supposent une meilleure définition des objectifs des politiques publiques qui va bien au-delà des indicateurs mis en œuvre par exemple en France depuis la promulgation de la Lolf en 2001. Comme nous l’avons noté *supra*

dépasser un contrôle de l'action publique basé sur les *inputs* suppose d'éclaircir les notions d'*outputs*, d'*outcomes* ou encore d'*impacts*. A nouveau, le rapport du NAO (2015) permet bien de saisir ces différences.

Figure 2

DFID's PbR results chain



Source: Department for International Development, *Sharpening incentives to perform: DFID's Strategy for Payment by Results*, June 2014, Figure 1

Ces éléments conduisent le NAO (2015) à définir des conditions dans lesquelles les SIBs sont des options envisageables. Celles-ci tiennent à la clarté des objectifs de politique publique et leur possibilité d'être traduites en *outputs* mesurables. Cela permet de réduire les coûts de transaction et de limiter les risques que les financements ne permettent pas d'atteindre les objectifs initiaux. Il s'agit également d'être capable d'identifier les populations cibles (et donc de disposer d'une cohorte témoin ou d'un contrefactuel), de pouvoir établir aisément un lien entre les actions du programme et les évolutions de la situation des individus couverts (une clause *ceteris paribus*¹⁴), disposer de données robustes sur la situation de base (indispensables pour les investisseurs), d'estimer le coût social d'un échec du programme de SIBs et la capacité de pallier une éventuelle défaillance du privé et enfin de s'assurer de l'existence potentielle d'une offre privée.

De façon additionnelle, le parallèle avec l'expérience des PPP doit être prolongé sur le volet des risques budgétaires. En effet, l'un des intérêts des SIBs serait *a priori* d'exonérer l'entité publique (et même les associations qui opèrent les services) des risques financiers liés à la politique sociale. Cette protection est, comme cela est le cas dans les PPP illusoire, si ce n'est contre-productive. Elle est illusoire en ce que la politique sociale devra être poursuivie même en cas de défaillance de la structure privée. Elle est contre-productive en ce qu'elle peut se

¹⁴ Six comparateurs sont proposés par le NAO (2015) : une partie de la cohorte encore régie par l'ancienne procédure, une cohorte similaire ne bénéficiant d'aucun programme, une modélisation contrefactuelle, une estimation du coût social d'une non-intervention, la situation avant le démarrage du programme et enfin une négociation des objectifs avec le prestataire.

traduire par des primes de risques excessives voire par une absence de concurrence pour le marché. En effet, le financement des opérations suppose d'attirer des investisseurs. Ces derniers refuseront *a priori* de s'engager dans des opérations pour lesquelles les chances de succès sont trop faibles. Le PPP en général ne repose pas sur un transfert mais sur un partage des risques. Il est nécessaire que ces investisseurs puissent bénéficier de clauses de garanties. Celles-ci peuvent provenir de fondations philanthropiques ou, comme nous l'avons noté *supra*, de garanties publiques (OCDE, 2016).

Ces garanties, bien que nécessaires, vont poser quelques problèmes. Les premiers problèmes que nous avons signalés *supra* sont d'ordre incitatif. Une garantie de remboursement de la dette transforme au moins partiellement un contrat à prix forfaitaire en un contrat à remboursement de coûts. Les seconds problèmes sont d'ordres comptables. Une garantie est un engagement conditionnel, un passif éventuel, dont la traduction dans les comptes des personnes publique peut ne pas être satisfaisante en termes de redevabilité. Du moment où l'appel n'est pas susceptible d'être anticipé tant dans sa date d'activation que dans son montant, il suffit de mentionner l'existence d'une garantie dans l'annexe. La garantie demeure hors bilan. Au-delà même de la question de la garantie, le mécanisme même des SIBs suppose qu'une clarification de leur traitement dans la comptabilité d'engagement des personnes publiques soit effective. Aujourd'hui les engagements liés aux loyers des PPP sont reconnus dans les comptes. Cela tient en grande partie du fait que les paiements sont certains. Le caractère conditionnel du remboursement et de l'intérêt versé dans un mécanisme de SIBs ne doit pas les cantonner au hors bilan. Dans la mesure où le privé préfinance les dépenses sociales et que le décaissement n'aura lieu qu'à l'issue du programme, la tentation pourrait exister de ne pas reconnaître immédiatement l'engagement et de ne pas constituer les provisions comptables adéquates. Notons de plus que si une provision est constituée, elle doit se baser sur une méthode de *scenarii* dans la mesure où le paiement va dépendre du niveau de sur-performance atteint par rapport aux objectifs initiaux¹⁵.

Au final, le périmètre potentiel de développement des SIBs ne doit pas être exagéré (OCDE, 2016). Tout d'abord, ils portent sur des programmes innovants. Ils n'ont pas vocation à se substituer à des dispositifs existants (sauf en matière de placement de demandeurs d'emploi).

¹⁵ Notons que les institutions internationales (OCDE, 2016) recommandent que le rendement servi à l'investisseur soit plafonné contractuellement pour éviter que la rémunération soit excessive. Cela peut particulièrement le cas si les biais informationnels *ex ante* étaient élevés ou sur le contractant a pu mettre en œuvre une efficace stratégie d'écramage. Pour autant, il faut veiller à ne pas exproprier le contractant de ses éventuelles rentes informationnelles de crainte à réduire l'efficacité incitative du contrat.

Ensuite, ils portent quasiment tous sur des programmes préventifs. Ce qui constitue une modalité assez rare d'action publique. Enfin, ils portent souvent sur des populations très réduites¹⁶.

¹⁶ Sur les 38 dispositifs analysés par Gustaffson-Wright et al. (2015), 25 concernaient moins de 1000 bénéficiaires.

Références

Brown T.L., Potoski M. and Van Slyke D.M., (2013), *Complex Contracting: Government Purchasing in the Wake of the U.S. Coast Guard's Deepwater Program*, Cambridge University Press.

Chong E., Le Lannier A. et Staropoli C., (2013), « Les contrats de performance énergétique à l'heure du bilan: l'éclairage de l'économie des contrats », *Economie et Sociétés, Série "Economie de l'Energie"*, Vol. 2, n°12, p 365-380.

Divay S., (2009), « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi Les pratiques des conseillers sont-elles novatrices ? », *Travail et Emploi*, 2009/3, n° 119, pp. 37-49

Government Accountability Office, (2015), *Pay for Success – Collaboration among Federal Agencies would be helpful as Governments Explore New Financing Mechanisms*, Report to the Committee on the Budget, US Senate, GAO-15-646, September.

Gustaffson-Wright E., Gardiner S. and Putcha V., (2015), *Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide*, Brookings Institution.

Hart O., Schleifer A. and Vishny R.W, (1997), “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons”, *Quarterly Journal of Economics*, volume 112, Issue 4, pp.1127-1161.

Haut Conseil à la Vie Associative, (2016), *Avis du HCVA relatif à l'appel à projets de « social impact bonds »*, 2 mars.

Kerorguen (de) Y., (2013), *Un outil de finance sociale : les Social Impact Bonds*, Note de la Fondation pour l'Innovation Politique, décembre.

Kohli J., Golden M., Coletti J. and Bo'sher L., (2015), *From Cashable Savings to Public Value: Pricing Program Outcomes in Pay for Success*, Center for American Progress.

Laffont J-J., (2000), « Etapes vers un Etat moderne : une analyse économique », in *Etat et gestion Publique*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, actes du colloques du 16 décembre 1999, pp.117-150.

Le Pendeven B., Nico Y. et Gachet B., (2015), *Social Impact Bonds : un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale*, Note de l'Institut de l'Entreprise, novembre.

Leiringer R., (2006), “Technological innovation in PPPs: incentives, opportunities and actions”, *Construction Management and Economics*, 24(3), pp.301-308

Lower-Basch E., (2014), *Social Impact Bonds: Overview and Consideration*, Center for Law and Social Policy, Washington D.C., March

Marty F., (2011), « Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique », in Solis-Potvin L., (ed.), *Vers un modèle européen de fonction publique?*, Bruylant, Bruxelles, pp.193-222.

Marty F., (2015), « Régulation par contrat » in Bazex M., Eckert G., Lanneau R., Le Berre C., du Marais B. et Sée A., *Dictionnaire des régulations 2016*, Lexis Nexis, Paris, pp.571-575.

Marty F. et Voisin A., (2016), « PPP et redevabilité : quels enseignements du contrôle exercé par le National Audit Office au Royaume-Uni ? », *Revue Française d'Administration Publique*, à paraître.

National Audit Office, (2015), *Outcomes-based payments schemes: government's use of payment by results*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 86, Session 2015-16, June.

Office of Management and Budget, (2013), *Next Steps in the Evidence and Innovation Agenda*, OMB Memorandum M-13-17, Washington D.C., July.

OCDE, (2016), *Understanding Social Impact Bonds*, CFE-Leeds Working Paper.