

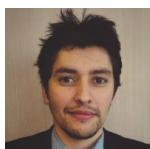


Rémunérer les opérateurs de services publics selon leur impact social : SIB, CIS et autres formes contractuelles

**Aziz Goumiri
et Stéphane Saussier**

Les Policy Papers
de la Chaire EPPP
Septembre 2020 - N°5

Rémunérer les opérateurs de services publics selon leur impact social : SIB, CIS et autres formes contractuelles



PAR AZIZ GOUMIRI
ET STÉPHANE SAUSSIER

Un des avantages d'une rémunération aux résultats est de laisser la liberté à l'opérateur qui gère le service de choisir les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. L'inconvénient majeur réside dans la nécessité, pour la puissance publique, de connaître précisément ses objectifs, de savoir définir des indicateurs de performance qui conviennent et de pouvoir les suivre précisément. En réalité, bien souvent, aucune mesure directe des objectifs poursuivis n'est disponible, a fortiori lorsqu'ils portent sur des dimensions sociales. Il est alors nécessaire de passer par des « proxies », c'est-à-dire des indicateurs de performance fortement corrélés aux objectifs poursuivis. Ainsi, si l'objectif est d'améliorer le bien-être d'une catégorie d'utilisateur d'un service donné, celui-ci peut être mesuré indirectement par un taux de satisfaction calculé par questionnaires auprès de la population concernée, voire même par un taux de satisfaction statique ou dynamique comparé avec celui obtenu par d'autres opérateurs dans des services similaires. Tout indicateur donnant de l'information sur les efforts fournis par l'opérateur pour atteindre les objectifs sera à considérer^[1]. Le tout est de choisir un ou des indicateurs compris par tous, observables, mesurables et vérifiables, sur lesquels le comportement et les efforts du fournisseur de service ont une influence sans pour autant le pousser à des comportements indésirables.

En France, les Contrats à Impact Social (CIS) sont basés sur ce principe. Inspirés des Social Impact Bonds (SIB) anglais, qualifiés de « nouveau mode de financement public-privé destiné à favoriser l'émergence de projets préventifs et innovants »^[2] par le ministère de la transition écologique et solidaire, les CIS ont



pour caractéristique de faire porter le risque financier d'un projet social à des investisseurs privés. Complémentaires aux financements traditionnels des activités d'utilité sociale, les CIS conditionnent la rémunération d'investisseurs privés à l'atteinte d'objectifs sociaux mesurables préalablement définis. En d'autres termes, les apporteurs de capitaux ne se voient rembourser leur investissement initial que si le projet est mené à bien. Pour l'État, garant du remboursement des investisseurs en cas de succès, deux avantages émergent de cette nouvelle alternative. D'une part, la mobilisation d'investisseurs privés permet un apport de capitaux - et donc la réalisation de projets sociaux - qui n'aurait pas existé compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles font face les autorités publiques. Le paiement est donc différé et conditionné au succès. Ceci permet d'expérimenter et de proposer des solutions innovantes dans le secteur social qui peuvent ensuite, une fois faite la preuve de leur succès, se voir étendues. D'autre part, le conditionnement de la rémunération des investisseurs à l'atteinte d'objectifs sociaux garantit à l'entité responsable du remboursement de ne réaliser que des dépenses générant un impact social concret, c'est-à-dire aboutissant à une amélioration sociale attestée et mesurée.

En pratique, Il s'agit de réduire ou de prévenir certains risques sociaux. Le premier SIB avait par exemple pour objectif la réduction de la récidive des personnes sortant de la prison de Peterborough au Royaume-Uni (voir Encadré 1). Un objectif similaire était fixé par le SIB de Rikers Island, premier SIB aux États-Unis. Outre le domaine de la criminalité, ceux de l'emploi, de la santé ou encore de l'hébergement font l'objet de SIB et de CIS. Des programmes sont par exemple élaborés pour réduire le taux de chômage des plus jeunes. C'est le cas à Nottingham et Londres, en Utah et à Rotterdam. À Worcester, un SIB a pour ambition principale de réduire l'isolement des personnes âgées.

[1] Holmström, Bengt. 1979. « Moral hazard and observability ». The Bell Journal of Economics 10: 74-91.

[2] Mars 2019 – <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/nouvelle-ambition-en-faveur-linvestissement-impact-social>



1. Une origine : les Social Impact Bonds (SIB) anglais

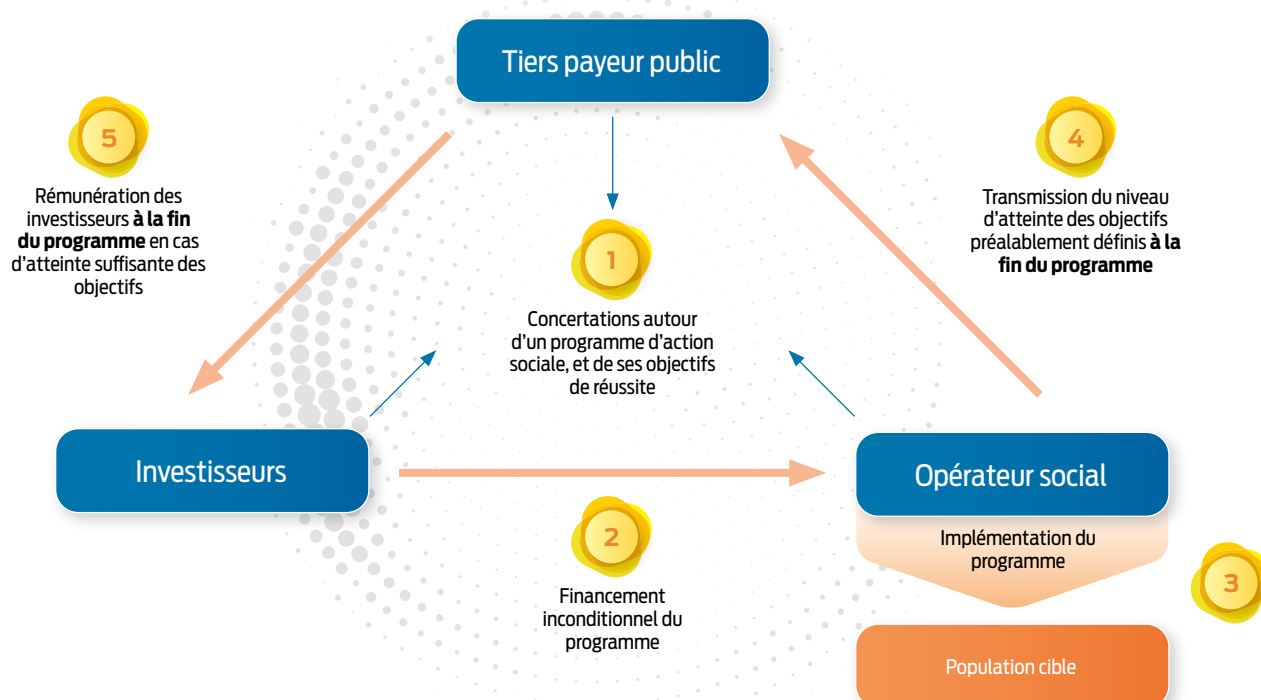
Le Social Impact Bond (SIB), né en 2010 au Royaume-Uni, est une nouvelle forme contractuelle qui permet à des opérateurs, souvent associatifs, de trouver des financements pour leurs actions en n'engageant l'État qu'en cas de réussite partielle ou totale du projet. Le principe est simple : il s'agit d'un montage financier tripartite, pouvant s'assimiler à un contrat de paiement au résultat, qui permet à des investisseurs privés de financer une action réalisée par un opérateur social, et d'être remboursés par un tiers payeur public (État, ministère, département, mairie, etc.) en cas de réussite de l'action (voir Graphique 1). Si les objectifs définis au début du projet ne sont pas atteints, les investisseurs perdent la totalité ou une partie de leur investissement (dépendant du contrat), car l'État ne les remboursera pas. En cas de réussite, ils sont remboursés et une prime leur est accordée, dépendant de l'atteinte des objectifs préalablement établis. Les investisseurs privés financent donc une activité sociale et reçoivent une rémunération si la réussite du projet est constatée. La rémunération dépend du niveau de cette réussite. Les opérateurs sociaux réalisent l'activité sociale et sont évalués. Le tiers payeur public rémunère l'investisseur en cas de réussite du projet. Les critères de réussite sont établis avant la signature du contrat. Ces critères sont le plus souvent basés sur des coûts évités pour la collectivité, de sorte que la rémunération des investisseurs soit inférieure aux coûts évités par la réussite du projet.

Les SIB étant jusqu'alors réservés à des projets expérimentaux, de petite taille, de nouveaux projets nécessitant la mise en place d'infrastructures pourraient voir le jour. On pourrait alors parler de partenariats public-privé à impact social.

D'autres acteurs sont souvent présents dans les SIB comme l'évaluateur, qui est un organisme indépendant chargé d'évaluer objectivement l'atteinte des objectifs ; et les intermédiaires, qui peuvent apporter une compétence de pilotage du projet, d'ingénieries financière et juridique, de gestion des flux financiers, de conseil, etc.

Le SIB le plus emblématique est probablement celui de Peterborough (voir Encadré 1 page suivante).

Graphique 1. Schéma simplifié d'un SIB



ENCADRÉ 1

➤ HMP Peterborough, le SIB pilote

En 2010, un SIB est contracté entre le Ministère de la Justice britannique, des investisseurs, et des opérateurs sociaux, concernant un projet de baisse de récidive de détenus de courte durée (< 12 mois d'emprisonnement), par un accompagnement durant et après l'emprisonnement.

Plusieurs associations et opérateurs sociaux se sont regroupés autour du projet sous l'appellation de One Service. Ils ont accompagné les détenus pendant leur incarcération, apporté une aide à la réinsertion, proposé un soutien psychologique aux détenus, mis en place des thérapies familiales, etc. Finalement, ce sont cinq opérateurs, avec pour

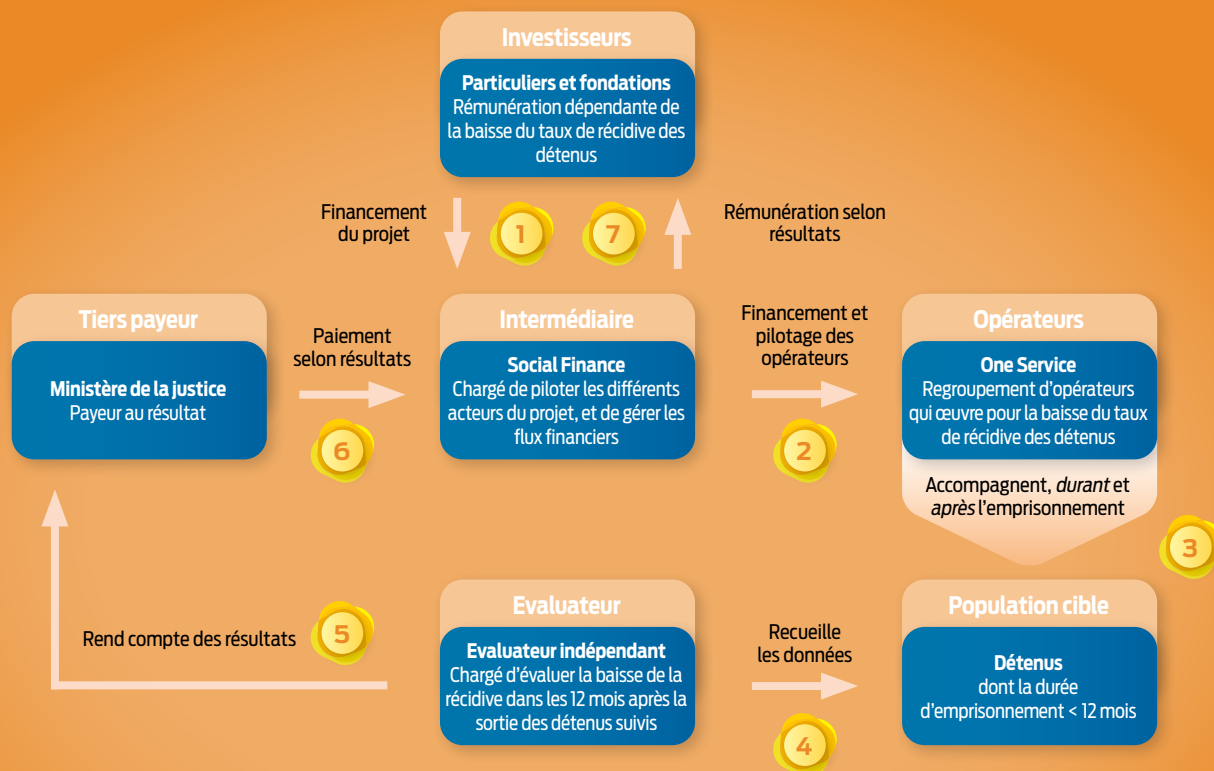
chacun un domaine de compétences particulier, qui ont travaillé ensemble pour atteindre l'objectif unique de ce SIB : réduire le taux de récidive des prisonniers. Le One Service était piloté par un intermédiaire, Social Finance, une ONG qui avait également pour mission de gérer les différents investisseurs, des individus aux fondations.

Le SIB devait suivre une chronologie de trois cohortes, chacune constituée des 1000 premiers prisonniers de courte peine qui étaient libérés. Pour chaque cohorte, on comparait le taux de récidive des individus qui la constituaient, dans les 12 mois suivant leur libération, à un groupe contrôle de détenus libérés

comparables dans d'autres prisons du pays ^[a]. Le paiement pouvait être déclenché par deux conditions :
- Soit la baisse du taux de récidive d'une cohorte par rapport au groupe contrôle est supérieure à 10%
- Soit, en fin de programme, la baisse moyenne du taux de récidive des trois cohortes est supérieure à 7,5%

Finalement, seules deux cohortes ont été suivies, pour une baisse moyenne du taux de récidive de 8,39%. Un paiement a donc été perçu par les investisseurs. Le projet a été interrompu et a permis de mettre en évidence de nouveaux procédés d'accompagnement des prisonniers, qui, au vu de leurs bons résultats, ont été implémentés à l'échelle nationale.

Organigramme du SIB de Peterborough

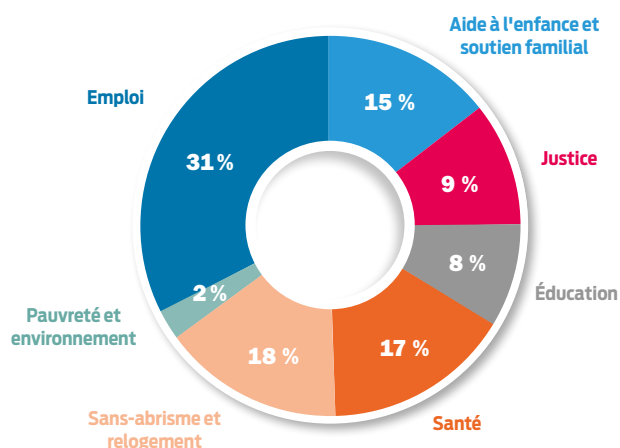


[a] Le groupe contrôle était constitué selon 38 variables (sexe, âge, et autres variables), et un individu était dit comparable à partir de 36/38 variables compatibles. Le groupe contrôle avait 10 individus comparables pour chaque individu de la cohorte. Pour plus de détails sur la méthode d'évaluation, voir : « Etude de cas – évaluation de l'impact social » par Avise et ilab.

[b] Ministry of Justice. "The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: final process evaluation report." Page 12. Figure 2.1.

« A ce jour, SocialFinance.org recense 138 SIB, dans 26 pays, pour un total de 441 millions de dollars investis, et le GoLab en recense 199 pour un total de 445 millions de dollars investis. Si plus d'un SIB sur deux est localisé au Royaume-Uni (34%) ou aux Etats-Unis (19%), ils sont aujourd'hui présents sur tous les continents et touchent beaucoup de secteurs (voir Graphique 2).

Graphique 2. Répartition des SIB par secteurs, en nombre de SIB



Les SIB durent en moyenne 4,5 ans pour un investissement moyen de 3,2 millions de dollars. Ces contrats innovants servent d'expérimentations, quitte à étendre plus largement le dispositif dans un second temps. Pour la majorité d'entre eux, les investissements servent essentiellement à rému-

“ DES BUDGETS SONT ÉGALEMENT ASSOCIÉS À DES ACHATS EN ÉQUIPEMENT, COMMUNICATION ET AUTRE, MAIS LA MAJEURE PARTIE DU FINANCEMENT EST DESTINÉE À DES SALAIRES.

ner les employés en charge de la délivrance d'un service social.

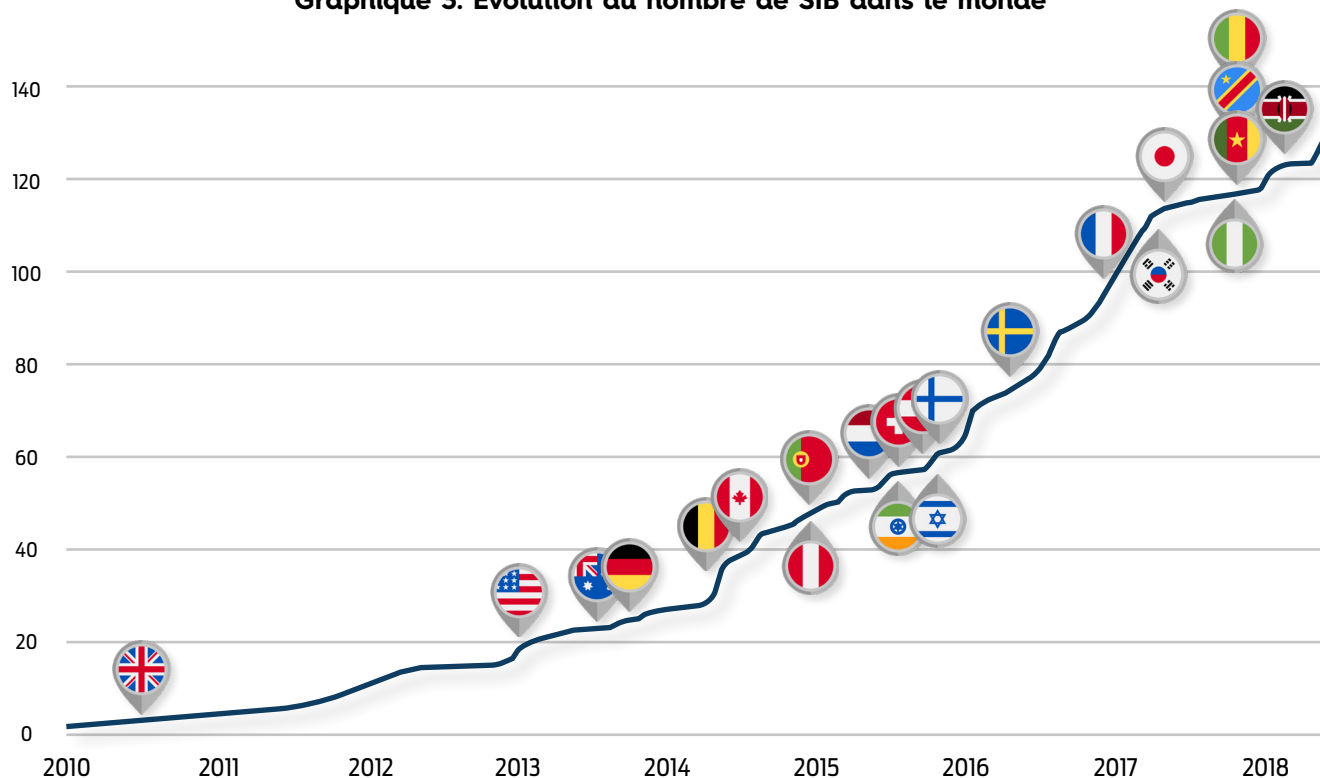
Il n'y a ni infrastructure, ni investissement spécifique nécessitant la mise en place de partenariats de long terme^[3].

Leur déploiement, bien que lent au début, ne cesse de s'accélérer et de plus en plus de pays choisissent d'expérimenter la méthode.

Les objectifs d'un SIB sont théoriquement construits pour que leur atteinte diminue les dépenses de l'État ou de la puissance publique concernée (département, région, etc.). ●●●

[3] Marty, Frederic. 2016. « Les contrats à impact social : une nouvelle génération de PPP pour les politiques sociales ». Politiques et Management Public 33(3-4): 259-82.

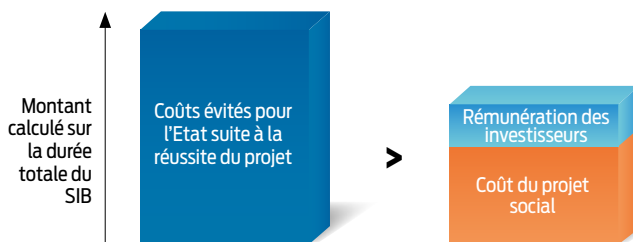
Graphique 3. Evolution du nombre de SIB dans le monde



Par exemple, un SIB peut proposer un accompagnement additionnel des chômeurs vers l'emploi afin de baisser les prestations sociales accordées par l'État et de générer des revenus supplémentaires grâce aux impôts des nouveaux travailleurs.

La baisse du chômage dans la zone d'action du SIB (d'un pourcentage précis, préalablement discuté) peut signifier une baisse des dépenses de l'État. En cas de réussite, l'État peut se permettre de financer ce SIB si le coût de cet accompagnement ne dépasse pas les économies réalisées en cas de réussite.

Graphique 4. Schéma des conditions de mise en place d'un SIB



ENCADRÉ 2

Les contrats à impact social en France

Si le Social Impact Bond (SIB) a fait son apparition en 2010 à Londres, il faudra attendre 6 ans pour qu'il trouve son équivalent en France, sous l'appellation de Contrat à Impact Social (CIS). C'est lors d'un appel à projets interministériel^[a], ouvert du 16 Mars 2016 au 31 Janvier 2017, nommé Appel à projets « Contrats à impact social », que le CIS fut officiellement lancé en France. L'objectif était de financer différents projets sociaux, à l'unique condition qu'ils soient « porteurs d'innovation et de prévention des risques sociaux »^[b].

Pour les projets acceptés, l'État s'engageait à financer le projet en cas de réussite, avec une prime en cas de dépassement des objectifs.

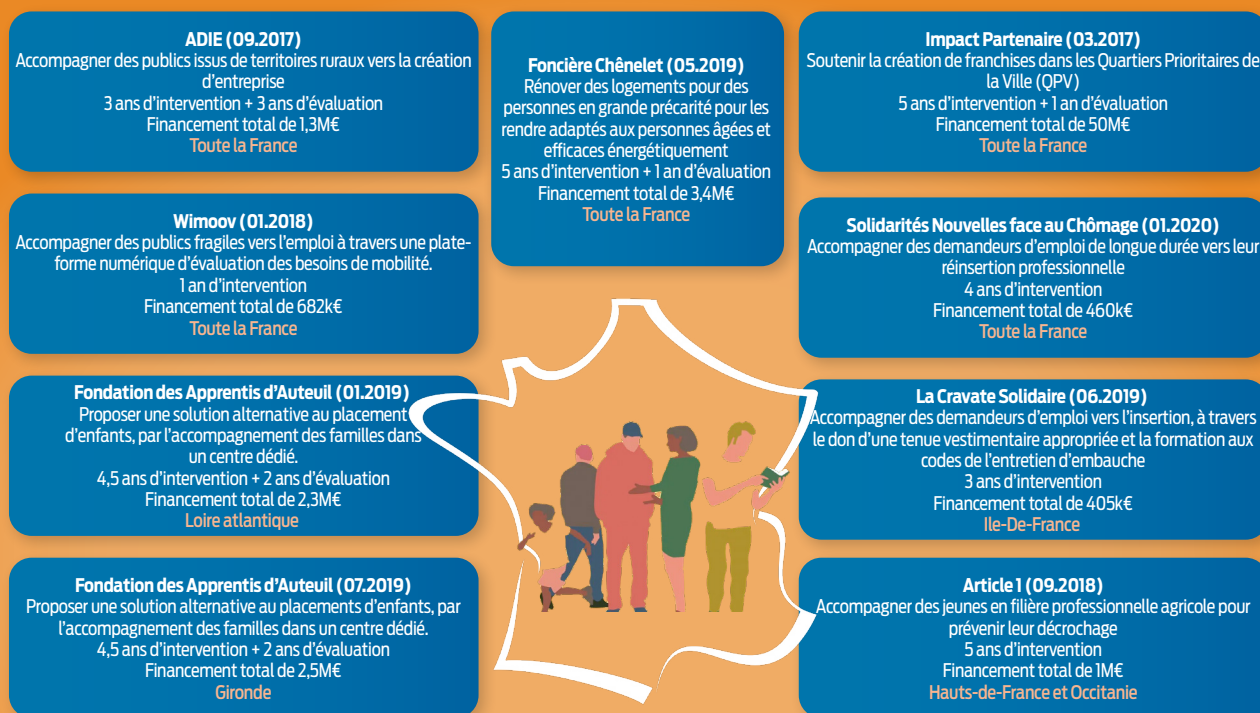
Le 24 Novembre 2016, une conférence sur le thème de l'investissement à impact social était organisée par le gouvernement. Deux CIS ont alors été signés : l'Adie, association visant à accompagner l'entrepreneuriat par l'accompagnement et le micro-crédit ; et Impact Académie, association offrant un accompagnement certifié

dans des quartiers défavorisés pour soutenir la création de franchises.

L'expérience a été renouvelée par Christophe Itier, Haut-Commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale, le 7 Mars 2019, pour annoncer la signature de trois nouveaux CIS et le lancement d'une mission visant à « lever les freins » qui pèsent sur les CIS en France. La mission a été confiée à Frédéric Lavenir, président de l'Adie.

Aujourd'hui, en France, 9 CIS ont été signés.

Les 9 CIS mis en place en France



[a] Ministère de l'Economie et des Finances représenté par Mr Michel Sapin, et le secrétariat d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Economie sociale et solidaire par Mme Martine Pinville

[b] Le portail de l'Economie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics, 2016. Appel à projets « Contrats à impact social » [http://www.esspace.fr/files/pdf/Cahier_des_charges_AAP_CIS\(1\).pdf](http://www.esspace.fr/files/pdf/Cahier_des_charges_AAP_CIS(1).pdf)

2. Les Contrats à Impact Social (CIS)

L'équivalent du SIB en France est le CIS. Il respecte les principes majeurs des SIB, et a été implanté en France en 2016 à la suite d'un appel à projet gouvernemental. On compte à ce jour 9 CIS signés, pour un montant total investi de 62,047 millions d'euros, dont 1 CIS qui représente à lui seul 50 millions d'euros (voir encadré 2)^[4]. En ne comptabilisant pas ce CIS un peu particulier, on a alors un montant investi moyen d'1,5 millions d'euros, bien plus faible que la moyenne mondiale de 3,27 millions de dollars. Les CIS français regroupent donc des projets de plus petite taille encore que les SIB anglais.

Le principe des CIS est sensiblement le même que celui des SIB à deux exceptions près : (1) la rémunération des investisseurs dans les CIS est plafonnée en France. Comme les CIS s'effectuent via des émissions obligataires, la loi encadre le taux de rendement de celles-ci. Ainsi, en théorie, aucun CIS français ne peut avoir un taux de rendement supérieur à 5,5%^[5]. Ce plafond constitue une exception française. Comme le montre un rapport du Brookings Institute^[6], certains SIB

[4] Il s'agit du CIS « Impact Partenaires » qui vise à favoriser et financer la création de franchises dans des quartiers populaires de la Politique de la Ville.

[5] Loi dite « Loi Hamon » du 31 Juillet 2014 – Article 70 venant modifier l'article L213-13 du code monétaire et financier

[6] E. Gustafsson-Wright, S. Gardiner, V. Putcha. (2015). The Potential and Limitation of Impact Bonds. Lessons From the Five Years of Experience Worldwide. Brookings Institute. P.76

ENCADRÉ 3

Le CIS d'Article 1 : analyse des indicateurs choisis

Pour rappel, le CIS d'Article 1 a pour objectif de lutter contre le décrochage scolaire, grâce à du mentorat individuel et des ateliers collectifs. Ce CIS possède 4 indicateurs de réussite :

- Au moins 125 ateliers organisés au cours du programme
- +7 % concernant la volonté de poursuite d'études par rapport à un taux de référence national calculé chaque année

- Au moins 25 mentors par cohorte
- +5 % concernant l'assiduité à l'examen du BTS par rapport à un taux de référence national calculé chaque année

On remarque que les objectifs 1 et 3 ne concernent que des moyens mis en place, indépendamment des résultats que ceux-là peuvent avoir, et que les objectifs 2 et 4 ne concernent que les résultats du CIS, indépendamment des moyens mis en place. On peut donc être plutôt confiants sur l'atteinte des objectifs 1 et 3, et porter davantage notre attention sur les objectifs 2 et 4, qui eux vont évaluer la réussite du projet.

Si cette méthode sert à réduire le risque (car au moins 50% des objectifs sont facilement atteignables) elle peut réduire la flexibilité d'Article 1 pour accomplir son CIS. En effet, l'objectif d'Article 1 n'est pas d'organiser des ateliers, ou d'avoir des mentors, mais de réduire le décrochage scolaire. Les indicateurs 1 et 3 ne sont que des outils pour y arriver. En conditionnant la réussite du projet à ces indicateurs, on oblige Article 1 à utiliser ces outils, même s'ils pourraient s'avérer inefficaces durant le CIS.

ON COMPTE À CE JOUR
9 CIS SIGNÉS POUR UN MONTANT
TOTAL DE 62,047 MILLIONS
D'EUROS.

dans le monde ont un rendement annuel supérieur à 30%^[7]. (2) On note, dans 8 CIS sur 9, la présence d'indicateurs basés uniquement sur les moyens mis en œuvre. C'est une manière de réduire le risque pris par les investisseurs, car cela revient à assurer un niveau minimal de réussite du projet, et donc, un niveau minimal de rémunération (voir encadré 3).

3. Dans la pratique, les SIB sont-ils efficaces ?

3.1. Les promesses des SIB

De nouveaux fonds sont disponibles pour des actions sociales – Un des arguments majeurs en faveur des SIB est qu'ils apportent de nouveaux fonds, de nouveaux investisseurs pour le compte d'actions sociales. Autrement dit, l'argent investi dans les SIB n'aurait pas été investi dans le même secteur si le SIB n'avait pas vu le jour. La véracité de cet argument est difficile à évaluer. Si Brookings Institute, dans son rapport^[8], stipule que les investisseurs qu'ils ont interrogés ont déclaré être plus intéressés par le modèle du SIB et son caractère innovant plutôt que par le gain que l'investissement représenterait, il est difficile d'attribuer une valeur objective à ces déclarations.

Un investissement dans la prévention plutôt que la réparation – Il est d'usage qu'un SIB ait pour objectif la prévention d'une situation indésirable, plutôt que sa réparation. Plusieurs SIB ont pour objectifs, par exemple, de prévenir la réincarcération d'individus à risque, de prévenir le placement d'enfants dans des familles d'accueil, de prévenir le retour à la rue de sans-abris relégués, etc.

L'idée sous-jacente est qu'il est moins coûteux de prévenir que de guérir. Il est vrai que la plupart des SIB financent une action d'accompagnement, de soutien d'une population exposée à un risque.

Une collaboration plus forte – Les SIB font collaborer des acteurs publics et privés, autour d'objectifs communs, mais cette collaboration s'étend aussi entre acteurs du public, ayant parfois la réputation de travailler en silos. A titre d'exemple, le CIS « Article 1 » a réuni trois ministères autour de sa cause, qui est de « lutter contre le décrochage scolaire des élèves boursiers issus de bac professionnel, les motiver à poursuivre leurs études en leur donnant confiance en eux et en leurs capacités à aller jusqu'à l'examen de fin de cycle ».

● ● ●

[7] Le SIB Energise Innovation, signé en 2012, prévoyait un remboursement maximal de 3,7 millions de livres, pour un apport initial de 1,45 millions de livres, sur 3,5 ans. Le retour sur investissement annuel maximal est donc de 30,7%.

[8] E. Gustafsson-Wright, S. Gardiner, V. Putcha. (2015). The Potential and Limitation of Impact Bonds. Lessons From the Five Years of Experience Worldwide. Brookings Institute. P.38

“ EN NE FIXANT QUE DES OBJECTIFS, ON LAISSE AUX OPÉRATEURS LA LIBERTÉ D'UTILISER LEUR EXPERTISE POUR CONCEVOIR ET DÉPLOYER LE PROGRAMME QU'ILS SOUHAITENT POUR LES ATTEINDRE.

Dans l'enquête qu'a réalisé Brookings, la collaboration apparaît comme la motivation principale des tiers payeurs publics.

Mise en place d'une culture de l'évaluation - Les objectifs d'un SIB conditionnent la rémunération des investisseurs, et, en ce sens, leur évaluation se doit d'être objective et indépendante. La plupart des SIB ont alors un évaluateur indépendant chargé de rendre compte de l'atteinte des objectifs aux tiers payeurs.

La conception de ces objectifs se révèle souvent complexe, et n'est pas usuelle des milieux associatifs, qui préfèrent utiliser leurs ressources dans l'action, plutôt que dans l'évaluation. La mise en place de ce dispositif va donc altérer leur fonctionnement pour y introduire des techniques d'évaluation, qu'ils pourront réutiliser par la suite pour suivre la performance de leurs programmes.

Par ailleurs, cet argument s'entend aussi pour le tiers payeur public, qui ne conditionne généralement pas les dotations qu'il donne aux associations à des résultats mais plutôt à des obligations de moyens. Cette nouvelle façon d'appréhender l'action sociale est en soi une nouveauté, décrite par certains comme l'immersion du « privé » dans le social, acclamée par d'autres comme un électrochoc nécessaire pour ne financer que des programmes qui fonctionnent réellement.

Un contrat favorisant l'innovation - En ne fixant que des objectifs, on laisse aux opérateurs la liberté d'utiliser leur expertise pour concevoir et déployer le programme qu'ils souhaitent pour les atteindre. Dans la réalité, c'est rarement le cas. Une étude britannique^[9] a étudié les rapports concernant les SIB et a relevé un paradoxe majeur. Les SIB sont dits flexibles car ils ne sont évalués que sur leurs résultats. Or, pour qu'un SIB soit signé, il faut que le risque de sa réussite ne soit pas trop élevé, et pour cela, on va privilégier une méthode d'intervention déjà expérimentée, déjà validée, laissant finalement peu de place à des solutions innovantes. Néanmoins, le SIB octroie à l'opérateur social une plus grande flexibilité durant son implémentation qu'un contrat avec obligation de moyens.

3.2. Les coûts de transaction : le talon d'Achilles des SIB ?

Si le SIB atteint ses objectifs, l'État verse aux investisseurs une partie des économies que le SIB permet de réaliser. Dans la cas inverse, l'État ne paie pas les investisseurs. Le SIB apparaît donc comme une bonne affaire pour la puissance publique.

Pourtant, en prenant en compte les différents intermédiaires, souvent indispensables pour la constitution d'un SIB (coûts de pilotage et de gestion, ingénierie juridique, ingénierie financière, coûts liés à l'évaluation, etc.), il n'est pas certain que tous les SIB soient rentables pour la puissance publique. A ce jour, aucune évaluation de SIB n'a pris en compte tous les coûts présents dans un SIB. Par ailleurs, la plupart des SIB français ont pu voir le jour grâce à des prestations *pro bono* de la part de cabinets d'avocats. La conception de certains SIB a nécessité plus d'un an de mobilisation. Ces coûts ne sont pas comptabilisés dans les SIB.

A titre d'exemple, le CIS « Article 1 », CIS français décrit dans la partie précédente, indique sur son site que « La phase d'ingénierie (structuration) a nécessité près de 18 mois en raison du caractère inédit et complexe du montage juridique et financier, renforcé par la diversité et des nombreuses parties prenantes associées ». La contractualisation est souvent faite en *pro bono* par des cabinets d'avocats, mais les contrats ne sont jamais publics, car l'ingénierie juridique dont ils relèvent, sur un sujet aussi nouveau, représente un avantage concurrentiel majeur pour les cabinets souhaitant se positionner sur ce nouveau marché.

Aujourd'hui, aucune évaluation ne prend en compte les coûts de transaction d'un SIB, mais il est évident que de tels coûts peuvent s'avérer importants au regard de la complexité et de la petite taille des projets.

Comme mentionné précédemment, les SIB / CIS sont des contrats innovants qui servent d'expérimentations. Ils sont caractérisés par des projets de montants plutôt faibles, concernent des populations de petite taille, et ne sont pas destinés à financer des projets de grande envergure, nécessitant en amont la mise en place d'infrastructures physiques, ou nécessitant des investissements spécifiques du fait de la mise en place de partenariats de long terme (Marty 2016). Cet instrument apparaît pourtant naturellement comme un candidat pour financer de tels projets.

[9] Maier, F., Barbetta, G.P. and Godina, F. (2018) Paradoxes of Social Impact Bonds. Social Policy & Administration. DOI: 10.1111/spol.12343

➤ Hébergements d'urgence et partenariats public-privé à impact social ? Le cas Hémisphère^[a]

Depuis plusieurs années, les structures d'hébergement d'urgence souffrent en France d'un engorgement que la crise migratoire de 2015 a accentué. Le manque de place dans les centres dédiés a conduit l'État à recourir massivement à des nuitées hôtelières, onéreuses pour les finances publiques. Devant l'ampleur des besoins, et pour contourner la solution coûteuse qui consiste à réserver des nuitées hôtelières pour l'hébergement d'urgence, le gouvernement a publié, en septembre 2016, deux appels d'offres, prévoyant la création de 10 000 nouvelles places d'hébergement d'urgence. La moitié destinée à accueillir des personnes dans le cadre du dispositif d'hébergement généraliste, l'autre moitié des demandeurs d'asile. CDC - Habitat a emporté en mars 2017, via Hémisphère – un fonds d'investissement à impact social géré par AMPERE Gestion, filiale de CDC-Habitat, 70% des appels d'offres lancés par les ministères de l'Intérieur et du Logement au printemps 2016 : la totalité des places relevant du droit d'asile, et plus du tiers des 5 000 places d'hébergement généraliste. Le fonds Hémisphère a racheté une soixantaine d'hôtels Formule 1 et les a rénovés puis loués à Adoma, spécialiste de l'insertion par le logement et aussi filiale du groupe CDC-Habitat. Le « closing » du fonds Hémisphère réunit de grands investisseurs institutionnels pour un montant total d'engagements de 100 millions d'euros. Un prêt de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) complète ces apports à hauteur de 100 millions d'euros. Ces investisseurs s'inscrivent dans une démarche innovante d'investissement à impact social : une partie de leur rémunération dépend de l'atteinte d'objectifs sociaux, évalués tous les ans par un auditeur indépendant (KPMG).

Ampère Gestion qui a racheté 58 hôtels F1 à Accor les transforme en PRAHDA ou HUAS^[b]. ADOMA loue ces bâtis à Ampère Gestion, et leur verse une prime dépendant de l'atteinte d'indicateurs de performance. L'État paie un prix de journée fixe à Adoma (16,5€ par jour et par place disponible ou occupée en province, ou 17,5€ en Région Parisienne).

Quatre indicateurs ont été choisis, communs aux PRAHDA et aux HUAS, avec des modes de calculs qui peuvent différer des PRAHDA aux HUAS.

- Le taux de scolarisation des enfants de 6 à 16,
- le taux de projet personnalisé^[c] (tous les adultes statutaires doivent signer un projet personnalisé, qui définit des objectifs à atteindre dans le temps qu'ils ont jusqu'à leur sortie),
- le taux d'ouverture de droits sociaux,
- et le taux de sorties positives (orientation vers un logement autonome à la fin du séjour de l'hébergé).

[a] Cet encadré a été effectué à partir des informations recueillies par Aziz Goumiri, Julie Rouault et Stéphane Saussier dans le cadre d'une étude en cours avec Adoma et le fonds Hémisphère au sein de la Chaire EPPP de l'IAE Paris Sorbonne.

[b] Les PRAHDA sont destinés à l'accueil des demandeurs d'asile, orientés par l'OFII, parfois via des orientations nationales, parfois locales. Les HUAS sont destinés à l'accueil des personnes en difficultés, orientés par les SIAO locaux, qui gèrent le 115, numéro d'urgence des personnes en difficulté, peu importe leur situation administrative.

[c] La loi du 2 janvier 2002 de rénovation et de modernisation de l'action sociale et médico-sociale assure en son article 7 le droit suivant : « la participation directe ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne ». Bien que le PRAHDA ne soit pas un établissement social au regard de cette même loi, Adoma propose à chaque BPI un accompagnement personnalisé – rapport KPMG 2018, commentaires ADOMA.

Une fois par an, KPMG audite les données agrégées d'Hémisphère et vérifie la présence des pièces justificatives grâce à des contrôles aléatoires. Une fois que la vérification est faite, le score de chaque indicateur est réduit du pourcentage d'erreur rapporté à la taille de l'échantillon aléatoirement constitué.

Un score de performance social (PS) est calculé en fin d'année, en fonction des scores de chaque indicateur.

Objectifs poursuivis	Indicateurs retenus	Pondération
Scolarisation 95%	Certificat de scolarité	25%
Projets personnalisés 90%	Projet personnalisé signé	25%
Accès aux droits sociaux 80%	Notification des organismes sociaux	25%
Sorties positives 70%	Notification d'attribution d'un hébergement	25%

Si tous les taux cibles sont atteints, alors le PS est maximal et le fond Hémisphère touche la rémunération maximale prévue. Si les taux cibles n'ont pas été atteints, alors le fonds ne touche pas sa rémunération maximale, et les sommes qui ne lui sont pas versées vont en investissement dans les centres d'hébergement.

Ainsi, Adoma a une source de recette :

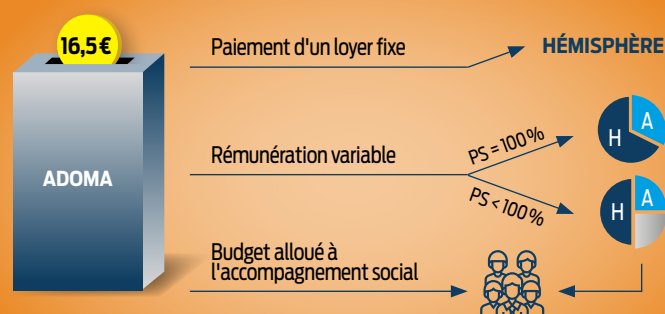
- la dotation journalière de l'État,

et possède trois dépenses principales :

- le paiement de ses loyers au fonds Hémisphère, qui a acheté et réaménagé les hôtels Formule 1,

- le budget alloué au fonctionnement du centre, comprenant les salaires des équipes et les dépenses de gestion du centre,

- et la rémunération variable du fonds Hémisphère (environ 3% des dépenses si tous les résultats sont atteints) compte tenu des objectifs réalisés



Une étude en cours au sein de la Chaire EPPP s'intéresse à la performance de ce dispositif. Sans entrer dans les détails, on constate une amélioration significative et globale des résultats d'année en année, cet effet étant particulièrement marquant pour la comparaison entre la première année, 2017, (PS ≈ 43%) et la deuxième année, 2018, (PS ≈ 80%) qui est principalement dû à la prise en main du système d'information lié aux objectifs et aux difficultés que les centres ont rencontré à leur ouverture. La performance a continué de s'améliorer légèrement en 2019.

4. Doit-on étendre le « paiement aux résultats sociaux » à des projets d'infrastructure ?^[10]

Partenariats public-privé, indicateurs de performance et objectifs sociaux

Dans une étude récente, Fabre et Straub font un bilan de la littérature empirique concernant l'impact économique des partenariats public-privé dans le financement des infrastructures de transport, d'eau, de l'énergie et des télécommunications^[11]. Leur travail, très complet, ne se focalise pas seulement sur la capacité des PPP à améliorer la productivité mais s'intéresse aussi à leur influence sur la qualité de service, la fréquentation (e.g. accès aux soins, raccordement aux réseaux d'eau...) et de possibles effets de ségrégation. Le résultat de leur revue de littérature suggère tout d'abord qu'on en sait assez peu car, si des études empiriques existent, elles ne sont que très rarement fiables car les données disponibles ne permettent pas de traiter, de manière adéquate, des possibles biais de sélection et de fournir des contrefactuels acceptables. Ensuite, elle suggère que, là où les PPP sont basés sur des schémas de rémunération à la performance, les résultats sont globalement meilleurs. Ce dernier point amène les auteurs à conclure qu'une piste d'amélioration des PPP serait de lier directement les paiements à la qualité plutôt qu'à la quantité. Plus largement on peut se poser la question de la définition d'indicateurs de performance « sociaux » qui conditionneraient le paiement des opérateurs privés, les incitant, lors de la phase de construction, à tenir compte des externalités à venir en exploitation et, dans la phase d'exploitation, à opérer le service de manière efficace et socialement optimale.

Cette idée consisterait à étendre le principe des SIB aux partenariats public-privé.

[10] Pour une présentation plus exhaustive des différents types de partenariats public-privé, de leurs qualités et défauts potentiels, le lecteur pourra se référer à : Saussier, Stéphane and Julie de Brux. 2018. *The Economics of Public-Private Partnerships*. Springer, 240 pages

[11] Fabre, Anaïs, et Stéphane Straub. 2019. « The Economic Impact of public private partnerships (PPPs) in Infrastructure, Health and Education: A Review ». TSE Working Papers. <https://ideas.repec.org/p/tse/wpaper/33287.html>

nariats public-privé. Alors que les SIB sont conçus comme des expérimentations, sans réel investissement en infrastructure, le PPP à impact social comprendrait, dans un même contrat, investissements et délivrance du service avec de possibles synergies mais avec la difficulté de définir précisément les objectifs à atteindre. Un bon exemple de ce type de montage est donné par le cas Hémisphère (voir Encadré 4), même si le projet a été financé en marchés publics.

Conclusion

La volonté de gouvernance « par les chiffres » qui accompagne le développement des contrats à impact social peut poser quelques problèmes. Le risque est en effet de polariser l'action publique sur ce qui est mesurable au détriment de dimensions qualitatives plus difficiles à suivre. Des effets pervers peuvent survenir si les indicateurs retenus ne sont pas aptes à saisir toutes les dimensions des objectifs recherchés ou si le contrôle exercé est défaillant. Si passer d'un contrôle des moyens à un contrôle des résultats est une voie à explorer en termes de performance des politiques publiques, il convient de veiller à ce que ces derniers soient effectivement de bonnes approximations des objectifs poursuivis qui sont le seul critère de réussite de l'action publique. De plus, on peut se poser la question de la viabilité de cette nouvelle forme contractuelle qui entraîne de forts coûts de transaction, sur des durées de contrats et des montants qui sont faibles. Le principe de la rémunération selon l'impact social constaté paraît, de ce point de vue, plus viable dans le cadre de projets incluant un investissement en infrastructure. Enfin, il s'agit d'une véritable révolution dans la commande publique qui nécessitera de nouvelles compétences de la part de la puissance publique et un engagement continu, tout au long de l'exécution du contrat, avec des équipes projets qui devront rester mobilisées en phase d'exploitation, une fois les infrastructures délivrées^[12].

[12] Voir à ce sujet Saussier, Stéphane, et Jean Tirole. 2015. Renforcer l'efficacité de la commande publique. Conseil d'Analyse Économique.

Les auteurs de cette note :



Aziz GOU MIRI

Ingénieur de recherche
IAE Paris
goumiri.iae@univ-paris1.fr



Stéphane SAUSSIER

Professeur
IAE de Paris
Directeur de la Chaire EPPP
stephane.saussier@univ-paris1.fr

La chaire EPPP

Cette note a été préparée pour la Chaire Économie des Partenariats Public-Privé de l'IAE de Paris Sorbonne. Cette chaire est financée sous forme d'actions de mécénats par plusieurs acteurs publics et privés du monde des concessions. Le point de vue des auteurs n'engage qu'eux et ne reflète en aucune façon la vision des mécènes de la Chaire.

Contact

Paula Berdugo : berdugo.iae@univ-paris1.fr
01 44 08 11 78
<https://chaire-eppp.org>

IAE de Paris

8 bis rue de la Croix Jarry, 75644 Paris Cedex 13

Retrouvez tous les Policy Papers
de la Chaire EPPP sur
www.chaire-eppp.org/policy-papers

CONTACT

Jean BEUVE
jean.beuve@univ-paris1.fr
<http://chaire-eppp.org>



Retrouvez tous les Policy Papers
de la Chaire EPPP sur

www.chaire-eppp.org/policy-papers

ou scannez le QR Code :



CONTACT

Jean BEUVE

jean.beuve@univ-paris1.fr

<http://chaire-eppp.org>