

Évaluation d'un programme de réinsertion de personnes sans-abri

Social impact bond (SIB) - Méthode « Essai contrôlé randomisé »

SIB du programme Supportive housing for Denver

Cette étude de cas s'intéresse à un *Social impact bond* (SIB) mis en place dans la ville de Denver (Etats-Unis) ayant permis de financer le programme Supportive housing for Denver. Inspiré du programme Housing first, il place l'accès à un logement au centre de la réinsertion des personnes sans-abri.

L'évaluation et la mesure d'impact au cœur de ce SIB s'appuient sur la méthode « Essai contrôlé randomisé (ECR) ».

Le *social impact bond* (SIB) est un montage financier favorisant la levée de fonds privés pour financer des actions sociales innovantes. La mesure d'impact social est au cœur de cet outil. Il se caractérise par le fait que l'investisseur privé assume un risque financier dans l'espoir d'un gain en cas d'atteinte « d'objectifs d'impacts » par le programme financé. Dans ce cas, l'autorité publique s'engage à partager les fruits de l'économie réalisée grâce au programme, en rémunérant les investisseurs. En cas d'échec, les investisseurs ne sont pas remboursés et la puissance publique n'a engagé aucune dépense. La mesure de l'atteinte des objectifs est donc primordiale.

Le contrat à impact social, version française des SIB, a été lancé en 2016 par le gouvernement français. Il se présente comme un nouvel outil de financement d'activités innovantes de l'Économie sociale et solidaire (ESS).

Afin d'illustrer différentes approches d'évaluation de projets financés par des SIB, l'Avise, KPMG et l'Impact invest lab, publient plusieurs études de cas.

CONSTAT

Confrontées à de multiples freins à la réinsertion, l'étude de faisabilité de ce dispositif a montré que certaines personnes sans-abri sont de fréquents usagers de services publics, notamment les forces de l'ordre, la justice ou les services d'urgence. Selon cette étude, apporter un logement et un appui à ces personnes permettrait d'éviter un coût de près de 7 millions de dollars par an à la collectivité.

RÉPONSE PROPOSÉE

Le programme financé vise à reloger les personnes sans-abri tout en y adjoignant un accompagnement médical. 250 logements seront mis à disposition avec pour objectif de stabiliser la situation des bénéficiaires et de faciliter leur accompagnement.

PÉRIODE

Lancé le 16 février 2016, ce programme dure 5 ans (avec une année supplémentaire pour l'évaluation finale et le paiement si les résultats sont atteints), soit jusqu'en février 2021.

PARTIES PRENANTES

- **Bénéficiaires** : 250 individus sans-abri ayant été arrêtés au moins 8 fois sur les trois dernières années.
- **Deux structures portent le projet** : la Colorado coalition for the homeless (CCH) et le Mental health center of Denver (MHCD).
- **Un consortium de 8 investisseurs** composé de fonds et fondations.
- **Denver Pay for success (PFS) LLC** : regroupement facilitant la contractualisation et les transferts financiers.
- **3 évaluateurs indépendants** : Urban institute, Centre d'évaluation de l'université de Denver et Burnes institute.

LOGIQUE DE PAIEMENT ET IMPACT SOCIAL

Le paiement des investisseurs (remboursement du capital et éventuels intérêts) est assuré par la ville et le comté de Denver. 8,7 millions de dollars ont été investis dans ce projet avec un retour sur investissement espéré de 3,5% : atteint dans le cas où les individus passent la nuit dans leur logement pendant au moins 12 mois et si le taux de nuitées en prison diminue d'au moins 20% par rapport au groupe témoin. Le paiement maximum, de près de 11M \$ est conditionné au relogement de 100% des individus et à la réduction de 65% des nuitées en prison.

PRÉSENTATION

LA PROBLÉMATIQUE DE RÉINSERTION DES SANS-ABRI

En 2015, les États-Unis recensaient 564 708 personnes sans-abri. Selon l'analyse de l'Urban Institute, ces personnes rencontrent de multiples freins à la stabilisation de leur parcours (accès à l'emploi, au logement, problématiques de santé ou addiction, troubles psychiques, incarcération, etc.).

Au-delà du bénéfice social lié à la sortie de cette situation d'exclusion, l'analyse de l'Urban Institute estime que la réinsertion de 250 individus pourrait éviter un coût d'environ 7 millions de dollars à la ville de Denver. Il a été recensé en moyenne chaque année, pour chaque personne sans-abri, 56 nuitées en prison, 9 visites en centres de désintoxication, plus de 6 arrestations par les forces de l'ordre et au moins 2 séjours aux urgences. Cette situation engendre un coût de 29 000 € par personne et par an à la ville.

La logique de l'accompagnement mis en place a été implémentée dans de nombreux pays dont la France en 2010 sous le nom « un chez soi d'abord ». Cet accompagnement part du principe que l'accès à un logement est le premier pas vers une stabilisation du parcours de ces personnes.

Ainsi, le logement est placé au centre de la réinsertion sociale avec un accompagnateur référent pour chaque personne, accompagnateur qui oriente le bénéficiaire en fonction de ses demandes vers un accès à divers services de soins et d'accompagnement spécifiques. Aux États-Unis et au Canada entre 70 et 80% des bénéficiaires de ce programme étaient encore dans leur logement après 4 ans.

Remarque : Pour établir le groupe étudié lors du projet de Denver, le programme a récupéré des données de 2012 à 2014. A la fin de cette enquête, 1.456 individus sans-abri ont été identifiés. Parmi eux, 62% ont passé une nuit dans un abri sur les 3 dernières années et 33% ont passé deux nuits ou plus dans un abri sur la même période. L'enquête recense, de plus, près de 77 jours de prison en moyenne par individu sur l'année qui suit leur éligibilité au programme et 45 l'année suivante.

LES BÉNÉFICIAIRES

Le programme Supportive housing for Denver s'adresse à des personnes sans-abri orientées par la police de Denver, ayant été arrêtées au moins 8 fois sur les trois dernières années. Le projet a pour ambition de reloger et d'accompagner 250 individus.

Suite à l'étude de faisabilité, 1 456 individus ont été identifiés par la ville de Denver comme répondant à ces critères et pouvant potentiellement bénéficier de ce programme.

UNE RÉPONSE PLURI-ACTEURS

Le programme Supportive housing for Denver, financé par ce SIB, réunit deux porteurs de projets (The Colorado coalition for the homeless et The mental health center of Denver) et 8 investisseurs regroupés au sein d'une entité nommée Denver pay for success LLC et créée pour ce projet.

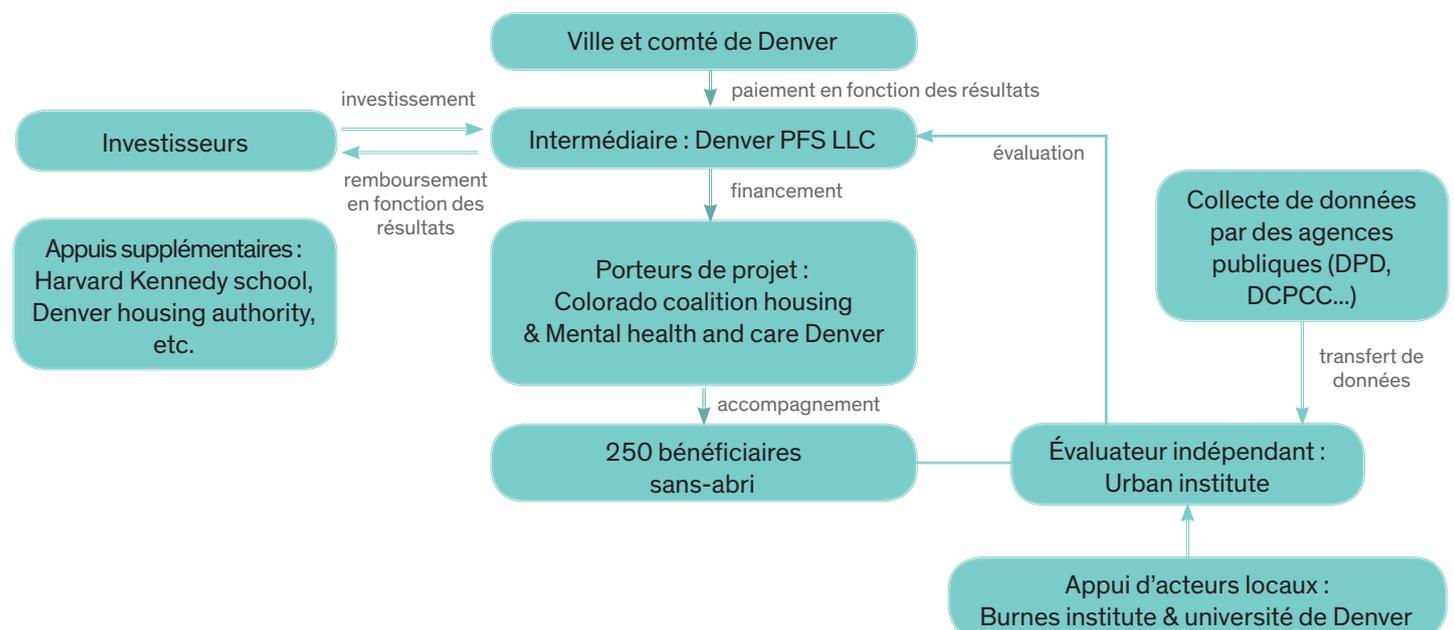
Les responsabilités de chaque acteur ont été inscrites dans le contrat. Voir page suivante.

PRÉSENTATION

► Le contrat

Rôle	Représentant partenaire	Responsabilités
Le gouvernement local	La ville et le comté de Denver	- Paient les investisseurs si et seulement si les objectifs du projet ont été atteints.
Les investisseurs dans le programme	8 investisseurs : - The Denver foundation - The Piton foundation - The Ben and Lucy Ana Walton fund of the Walton Family foundation - Laura and John Arnold foundation - Living cities blended catalyst fund LLC - Nonprofit finance fund - The Colorado health foundation - The Northern trust company	- Apportent le capital nécessaire pour mener à bien le projet. - Sont remboursés et reçoivent des intérêts si les objectifs fixés dans le contrat ont été atteints.
Intermédiaire	Denver PFS LLC	- Relie les investisseurs aux porteurs de projet. - Rédige les accords entre les prêteurs et les porteurs de projet. - Gère le paiement aux investisseurs en cas d'atteinte des objectifs de résultats prédéterminés.
Les porteurs du projet	Colorado coalition for the homeless (CCH) Mental health center of Denver (MHCD)	- Donnent accès aux logements grâce à la construction de nouveaux logements ou à la mise à disposition de logements existants. - Accompagnent les bénéficiaires.
Évaluateurs	Urban institute et partenaires locaux : Centre d'évaluation de l'université de Denver et Burnes institut	- Établissent la méthode d'évaluation. - Vérifient l'atteinte ou non des objectifs de résultats. - Mènent une évaluation plus large pour un éventuel essaimage du projet.

► Organisation du dispositif Supportive housing of Denver (figure 1)



DÉMARCHE D'ÉVALUATION

PRINCIPE

Cet accompagnement part du principe que l'accès à un logement pérenne permet de stabiliser la situation des individus accompagnés, réduisant leur consommation de services liés à diverses problématiques telles que des addictions, des problèmes psychiques, ou des troubles à l'ordre public.

La démarche d'évaluation est triple :

Une première évaluation permet de déclencher les paiements aux investisseurs. Elle est spécifique au *Social impact bond* et basée sur un type d'évaluation appelé *Essai contrôlé randomisé* (ECR).

Une seconde évaluation, qui ne conditionne pas le paiement aux investisseurs, s'intéresse à d'autres types d'effets du programme : sur les jours passés en prison, les comparutions devant la justice, l'utilisation de services de désintoxication, les hébergements d'urgence ou les passages à l'hôpital.

Une troisième analyse s'intéresse aux processus d'implémentation et d'accompagnement afin de comprendre les mécanismes conduisant aux cas de succès pour mieux les répliquer. Cette évaluation explicite les processus de mise en place du programme et répond à plusieurs questions telles que la manière d'identifier et d'orienter les bénéficiaires, la différence entre l'aide proposée par le programme et les services d'aide habituels, les difficultés ayant dû être surmontées etc.

Si ces deux dernières évaluations ont une utilité pour comprendre et faire évoluer les pratiques d'aide aux personnes sans-abri, cette présente étude se focalise sur la première évaluation, liée au mécanisme de paiement du Social impact bond.

MÉTHODOLOGIE DE MESURE

La méthode

Le résultat de l'évaluation sera obtenu en comparant le parcours de la cohorte d'individus accompagnés, éligibles au programme, à celui d'un groupe témoin constitué d'individus qui recevront les aides habituelles à Denver. La constitution de ces deux groupes est effectuée de manière aléatoire et anonymisée. 500 individus seront ainsi retenus pour le programme, 250 pour le groupe témoin et 250 pour le groupe accompagné par le Supportive housing of Denver.

Par ailleurs, si la différence du nombre de personnes accompagnées entre le groupe de contrôle et le groupe accompagné n'était pas suffisante, la méthodologie de l'ECR serait remplacée par une méthodologie d'appariement dite Propensity score matching.

Les évaluateurs

Les parties prenantes à l'évaluation dans ce contrat sont :

- Le département de la police de Denver chargé de l'orientation des individus vers le programme de manière anonymisée et de la collecte de données au cours du programme ainsi que la Denver Crime Prevention and Control Commission qui fait le lien entre la liste anonymisée et les individus des deux groupes ;
- L'Urban institute chargé de l'évaluation du projet et de la constitution de la cohorte accompagnée ;
- Deux acteurs locaux apportant leur appui dans le cadre de cette évaluation : le centre d'évaluation de l'université de Denver et le Burnes institute.

DÉMARCHE D'ÉVALUATION

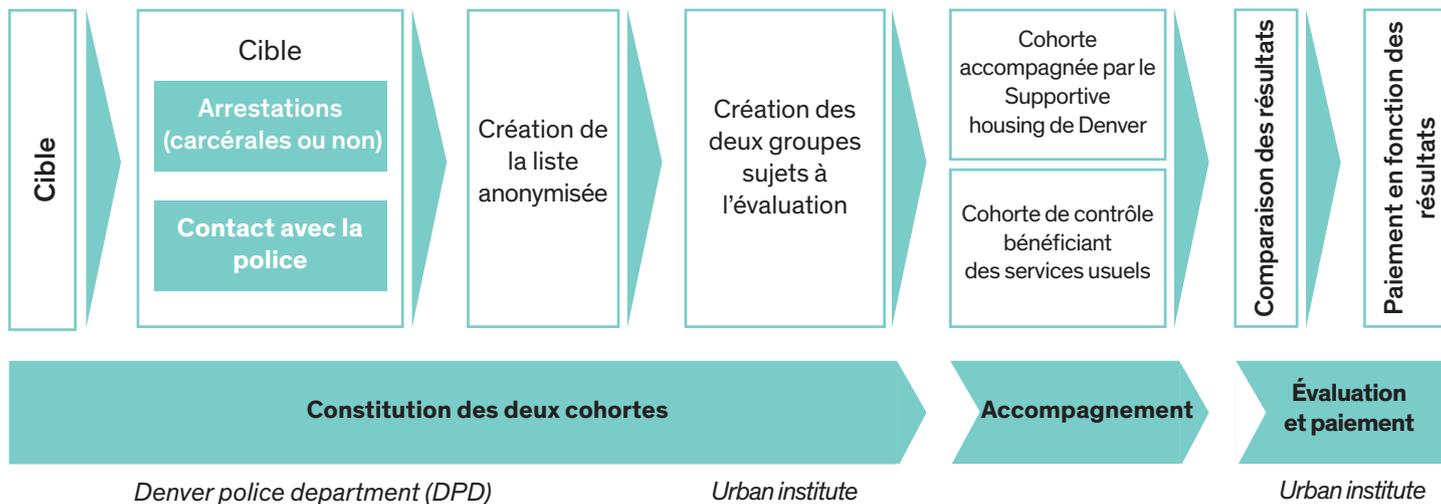
La méthode de l'Essai contrôlé randomisé (ECR)

L'Essai contrôlé randomisé (ECR) est une méthode qui s'inspire de l'épidémiologie et de la médecine en s'appuyant sur la notion de « traitement ». Le principe général est de chercher à mesurer l'impact causal d'un médicament (en médecine) ou d'un dispositif social ou économique.

Cette méthode d'expérimentation est également appliquée par les économistes pour évaluer des politiques publiques en comparant un groupe bénéficiaire d'un dispositif et un groupe non bénéficiaire. Elle implique de constituer des groupes témoins fortement comparables en procédant à un tirage au sort lors du processus de sélection vers le dispositif. Ce tirage au sort assure le fait que les groupes soient strictement identifiables l'un à l'autre si leur taille est suffisamment importante. Par conséquent, toute différence statistiquement significative entre les deux groupes pourra être attribuée de manière quasi-certaine à l'impact du dispositif. La notion de causalité est donc au cœur de cette méthode.

Cette méthode requiert la mise en place de contraintes fortes : une équirépartition entre les deux groupes de manière aléatoire, un nombre minimum de personnes accompagnées dans chaque groupe, des différences significatives d'accompagnement entre le groupe de contrôle et le groupe accompagné (sachant que certains individus du groupe de contrôle peuvent bénéficier d'un accompagnement comparable dans les procédures « habituelles » de prise en charge).

► Déroulement de la démarche d'évaluation (figure 2)



DÉMARCHE D'ÉVALUATION

INDICATEUR DE RÉSULTAT

Dans un souci de transparence et de lisibilité, deux indicateurs simples ont été privilégiés et choisis par les parties prenantes au SIB pour le paiement aux investisseurs :

- **Stabilité dans le logement :** la moyenne du nombre de jours passés dans le logement par les individus accompagnés. Le comté de Denver paie 15,12 \$ par personne et par nombre de jours passés dans le logement (auxquels sont retirés les jours passés en prison).
- **Réduction du nombre de jours passés en prison :** La moyenne du nombre de jours passés en prison par le groupe accompagné par rapport à celle du groupe témoin. Pour le paiement lié à cet indicateur, des paliers intermédiaires sont prévus en accord avec le tableau suivant :

► Paiements liés à l'indicateur de réduction du nombre de jours passés en prison (figure 3)

Baisse du taux de nuitées en prison par rapport au groupe témoin	Paiement en fonction des résultats
>20%	0 \$
entre >20% et 30%	160 000 \$
entre >30% et 65%	(30 × 160 000 \$) + 38 000 \$ par point de pourcentage au-dessus de 30%
<65%	Paiement maximum (6 130 000 \$ au total)

Lecture : pour une baisse inférieure à 20% par rapport au groupe témoin, le paiement aux investisseurs est nul.

Chacun de ces deux indicateurs conditionne des paiements indépendants pour les investisseurs, avec un maximum de 5,3M \$ pour la stabilité dans le logement et de 6,1M \$ pour la réduction du nombre de jours passés en prison.

CONSTITUTION DE LA COHORTE

La cohorte éligible au programme est constituée de personnes sans-abri selon la définition de l'US department of housing and urban development. Cette définition englobe plusieurs situations de sans-abrisme : habitués des situations précaires telles que le logement en centre hébergement d'urgence, le logement dans la rue ou les victimes de violences conjugales/familiales.

Un questionnaire à destination des potentiels bénéficiaires permet de valider leur éligibilité au programme selon les critères fournis en annexe de ce document.

Le programme a pour objectif de suivre 500 personnes, 250 affectées au groupe de bénéficiaires et 250 au groupe témoin. Le projet prévoit l'intégration de 65 personnes par groupe début 2016 et des 185 personnes restantes dans chaque groupe début 2017.

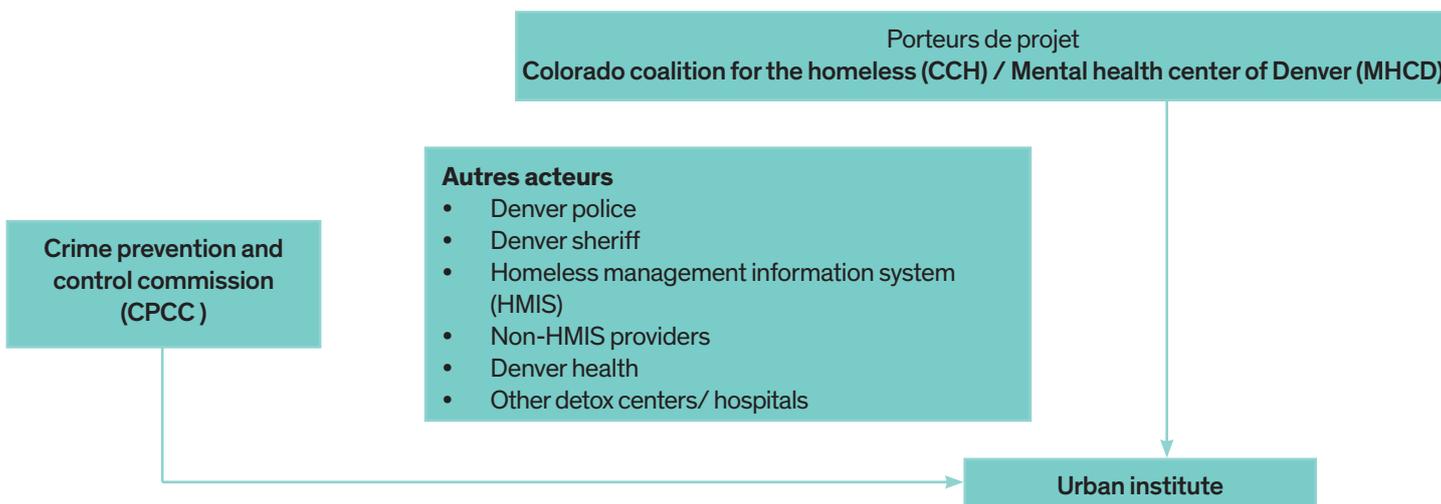
Les participants sont identifiés s'ils sont entrés en contact avec la police ou s'ils sont arrêtés (et mis ou non en détention). L'orientation vers le groupe «accompagné» ou le groupe témoin s'effectue de façon aléatoire et équilibrée, chaque type d'identification devant être représenté de manière équivalente. La participation au programme s'effectue par paire. Un individu ne peut être accompagné que si un autre individu orienté de la même manière est affecté au groupe témoin. Cette constitution est assurée par le département de la police de Denver, l'Urban institute et le Denver crime prevention and control commission comme présenté dans la figure 2.

L'accompagnement prend également en compte la disponibilité de logement pour les bénéficiaires, disponibilité assurée par les organismes Colorado Coalition for the Homeless et Mental Health and Care Department.

DÉMARCHE D'ÉVALUATION

COLLECTE ET TRAITEMENT DES DONNÉES

Les données seront collectées selon le schéma suivant :



Chaque acteur possède et transmet des informations sur les personnes sans-abri des deux groupes, l'anonymat étant préservé par la méthode de l'ECR et l'attribution d'un identifiant chiffré.

Les deux indicateurs qui intéressent le paiement aux investisseurs sont collectés de la sorte, ainsi que d'autres indicateurs ayant servis aux deux autres évaluations.

L'évaluation aura lieu en 5 étapes afin de parfaire les données graduellement.

Le traitement des données est assuré par l'évaluateur. Si certaines données sont partielles, elles ne sont pas prises en compte dans l'étape en cours mais repérées afin d'être complétées pour les étapes futures.

L'évaluation s'effectue en 5 étapes tout au long du programme :



📖 : Publication du rapport d'évaluation de l'étape, le 15 septembre de chaque année, excepté à la dernière échéance (15 mai 2021).

\$: Paiement aux investisseurs en fonction des résultats de l'évaluation effectuée à cette étape.

[Barre d'accompagnement] : Période d'accompagnement faisant l'objet du rapport d'évaluation de l'étape

ANALYSE CRITIQUE DE LA MÉTHODE D'ÉVALUATION

DES PAIEMENTS CONDITIONNÉS PAR DES INDICATEURS SIMPLES

Comme nous l'avons vu précédemment, l'évaluation liée aux paiements pour les investisseurs porte sur deux indicateurs simples afin de faciliter leur lecture par toutes les parties prenantes.

Ceci n'empêche pas les évaluateurs de mettre en place deux autres évaluations, l'une, technique sur les impacts supplémentaires du projet, l'autre plus qualitative sur la méthodologie de mise en place facilitant un futur essaimage si possible.

PRÉSENCE D'UN CONTREFACTUEL

La mise en place d'un contrefactuel a été décidée lors de la signature du contrat afin d'étudier directement les effets du programme sur la population ciblée.

La méthode de l'ECR assure la constitution d'un contrefactuel de manière aléatoire. Elle a pour objectif d'annuler la présence de biais et donc de s'assurer d'une mesure causale des impacts du programme sur la population bénéficiaire et sur les indicateurs prédéfinis.

DES DONNÉES FIABLES ET UN ANONYMAT PROTÉGÉ

Chaque donnée qui serait estimée partielle ou incomplète par l'évaluateur est écartée et complétée afin de réintégrer l'évaluation dans une étape ultérieure. Ainsi, seules des données complètes renseignant le profil de chaque personne sans-abri, permettront de constituer un groupe de bénéficiaires et un contrefactuel par la méthode de l'ECR.

Par ailleurs, la constitution de deux groupes de 250 individus permet de conserver un espace de liberté dans le cas où certaines données ne seraient pas jugées assez fiables. En effet, 75 individus par groupe pour lesquels les données sont jugées fiables suffisent à procéder à l'évaluation prévue.

Enfin, la sécurité des données est assurée par l'utilisation de méthodes d'encryptage et de restriction d'accès. Ces données seront par ailleurs détruites au maximum deux ans après la fin du programme par l'évaluateur.

ÉVITEMENT DES INCITATIONS NÉGATIVES

L'évaluation mise en place assure un accompagnement dans la durée, puisque la dernière évaluation a lieu 5 ans après le début du programme.

Par ailleurs, les indicateurs choisis tentent d'éviter certaines incitations négatives :

- L'indicateur de stabilité dans le logement assure un paiement en fonction du nombre de jours passés en logement et intègre également un « malus » en fonction du nombre de jours passés en prison. Cet indicateur permet d'assurer le maintien de l'accompagnement sur le long du programme et évite l'abandon de l'accompagnement si la personne en sort une première fois.
- L'indicateur de jours passés en prison compare les jours moyens passés en prison par groupe (accompagné ou témoin) incitant à la fois au maintien de l'accompagnement en cas de passage en prison pendant la période mais également à la tentative d'amoindrir la gravité des faits pour lesquels l'individu serait condamné.

Il est intéressant de noter que les jours passés à l'hôpital ou en centre de désintoxication ne font pas partie du paiement mais impactent les coûts évités par le programme. Ils seront toutefois pris en compte dans une évaluation plus exhaustive.

PRÉPARATION DE L'ESSAIMAGE

La présence de deux évaluations supplémentaires permet une préparation de l'essaimage du programme.

L'évaluation plus exhaustive des coûts évités permet de vérifier le postulat de Housing First selon lequel, en plus de réduction de l'exclusion de ces personnes, il serait moins cher pour la collectivité de reloger ces personnes que de les laisser sans abri. Et la seconde évaluation vise à comprendre les processus mis en place, qu'ils soient relatifs à l'orientation, à l'accompagnement, aux difficultés, etc. afin de pouvoir les répliquer dans un second temps.

ANALYSE CRITIQUE DE LA MÉTHODE D'ÉVALUATION

INDÉPENDANCE DE L'ÉVALUATEUR

En accord avec l'intermédiaire Denver PFS LLC, un groupe d'évaluateurs comprenant l'Urban Institute, le département d'évaluation de l'université de Denver et le Burnes Institute a été retenu. La méthodologie de l'évaluation a été actée préalablement dans le contrat par les parties prenantes, ce qui rend impossible toute modification ou interprétation ultérieure.

L'Urban institute est par ailleurs seul propriétaire des données étudiées et traitées par le programme : les autres parties prenantes ne pouvant y avoir accès. Toutefois ces dernières peuvent, si elles le souhaitent, mobiliser un « auditeur indépendant » afin de vérifier le travail d'évaluation effectué par l'Urban institute.

ENSEIGNEMENTS

Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer les résultats de ce programme, la première évaluation se terminant après la rédaction de cette étude.

Toutefois, le programme Housing first a été testé dans d'autres pays avec des résultats concluants quant aux coûts évités et mesurés par le programme. Par exemple, en France, après une expérimentation menée de 2011 à 2016 dans quatre villes, sur les 353 personnes logées, plus de 80% sont maintenues dans leur logement. À un an, le programme a également mené à une réduction de moitié du nombre de nuits passées à l'hôpital, une baisse des symptômes et une amélioration de la qualité de vie des personnes accompagnées. Ces résultats sont également mesurés à 4 ans et le programme de Denver a pour ambition d'atteindre le même type d'objectifs.

SOURCES ET RESSOURCES POUR ALLER PLUS LOIN

1. Social impact bond contract by and between the city and county of Denver, Colorado and denver PFS LLC
signé en février 2016 - <https://govlab.hks.harvard.edu/files/siblab/files/denversibcontract.pdf>

2. Denver Supportive Housing Social Impact Bond Initiative
publié en mars 2016 - <http://www.urban.org/sites/default/files/publication/79041/2000690-Denver-Supportive-Housing-Social-Impact-Bond-Initiative-Evaluation-and-Research-Design.pdf>

3. Fact sheet : Denver Social Impact Bond program to address homelessness
publié en février 2016 - <http://www.csh.org/wp-content/uploads/2011/12/Denver-SIB-FactSheet.pdf>

4. Le programme expérimental « Un chez-soi d'abord » principaux résultats 2011 – 2015
publié en avril 2016 - http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/09/4_pages_ucbdb_avril_2016_mise_en_page.pdf

Directrice de la publication : Raphaëlle Sebag (Impact Invest Lab)

Rédaction : Antoine Boscaro (Impact Invest Lab) avec la participation de Nadège Rodrigues, Benoît Mounier-Saintoyant (Avisé) et Adrien Baudet (KPMG)

Secrétariat de rédaction & maquettage : Chloé Fronty (Avisé)

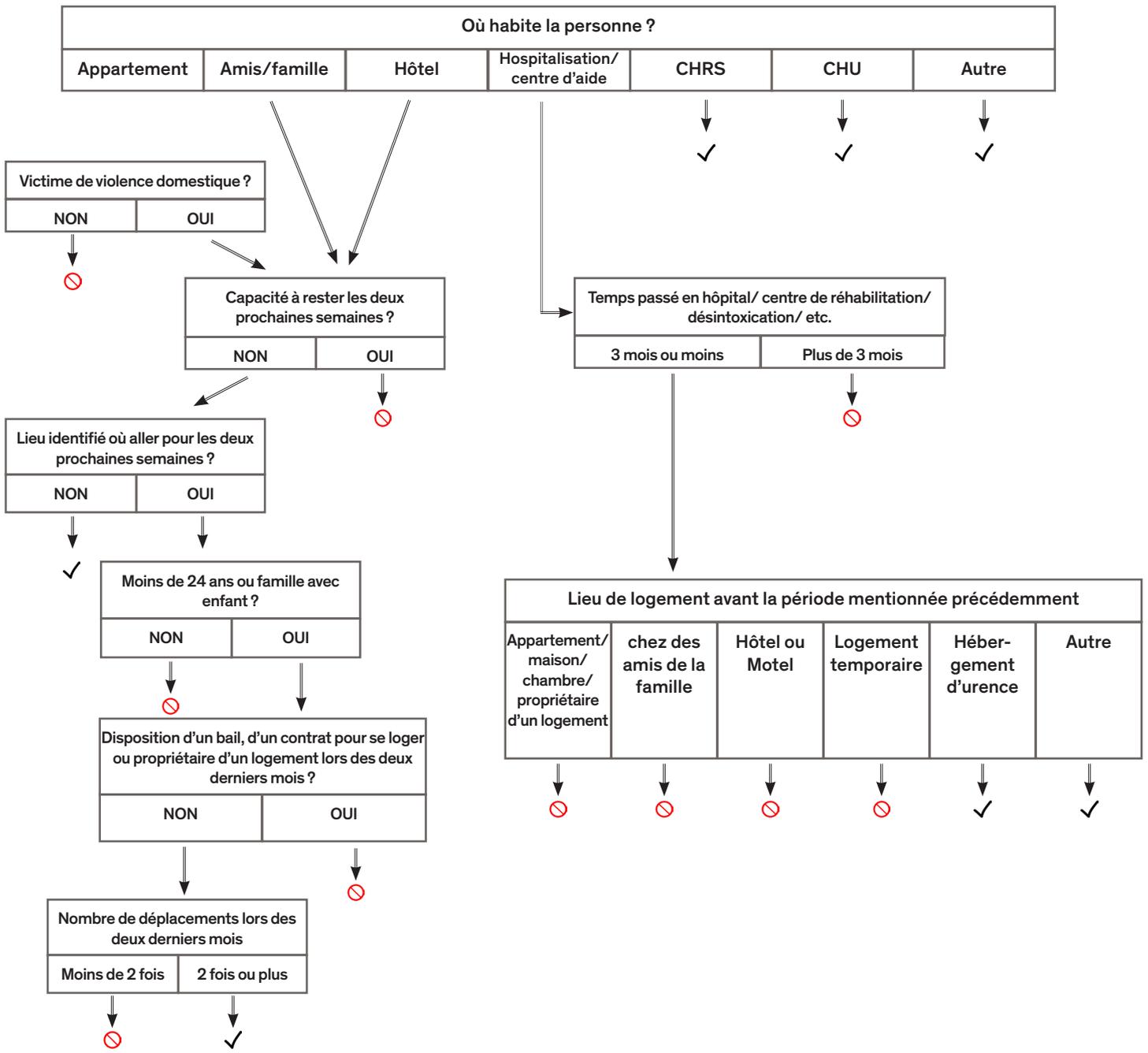
© Impact Invest Lab - Publication octobre 2017

Tous droits réservés Impact Invest Lab

34 bis rue Vignon 75009 Paris

Tél. 01 53 36 73 69 - contact@ii-lab.org - iilab.fr

ANNEXE - QUESTIONNAIRE DE VALIDATION D'ÉLIGIBILITÉ



Si vous êtes allés jusqu'à la dernière question, se rendre aux questions suivantes, même si le test indique que vous n'êtes pas éligible.

