

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

**Un financement innovant pour une meilleure efficacité des dépenses de**  
**santé**

Jean-Marie MONNIER

Professeur d'économie

Centre d'économie de la Sorbonne

CNRS et Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

La crise des finances publiques provoquée par la crise financière importée des États-Unis en 2008-2009, a lourdement affecté aussi bien les économies avancées que les économies en développement. Elle a stimulé la recherche de nouveaux modes de financement des activités publiques, généralement qualifiés de "financements innovants" en ce qu'ils sont destinés à se substituer au traditionnel recours à l'impôt ou à l'emprunt sans accentuer les déficits publics. De fait, dans le prolongement des politiques de rigueur, la crise de la dette a accentué ces dernières années le tassement, voire la diminution de la formation de capital fixe par les administrations publiques, ainsi que la rétraction des États vers leurs fonctions régaliennes, délaissant ainsi la satisfaction des besoins qui faisaient naguère l'ambition des États-providence.

Par "financements innovants", on désigne généralement deux types de financements. Il peut en premier lieu s'agir de financements privés dont certains d'entre eux font appel aux marchés financiers. Mais ce qualificatif renvoie également à une nouvelle gamme de prélèvements fiscaux qui visent à frapper des activités ou à appréhender une assiette dont l'extension ne se limite pas nécessairement aux frontières nationales d'un pays. Ces modes de financement ne sont cependant pas substituables mais ont plutôt pour objectif de répondre à des besoins très différents tant du point de vue de leur nature que du point de vue de leur ampleur. C'est particulièrement vrai dans les domaines de la santé et de l'éducation.

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

## **I- Les financements innovants privés**

Loin d'être méconnus en France, les financements innovants faisant appel au secteur privé sont au contraire entrés progressivement depuis plus de vingt ans dans l'éventail des ressources déjà mobilisables par les acteurs publics pour répondre aux besoins engendrés par leurs activités. C'est en particulier le cas des partenariats public-privé (PPP) bien connus dans le monde et souvent portés par les institutions internationales, qui se sont aussi banalisés en France pour certaines opérations ou commandes publiques.

**1) Les partenariats public-privé (PPP) sont désormais relativement bien connus.** Selon le *livre vert sur les PPP* publié en 2004 par la Commission européenne ils présentent quatre caractéristiques fondamentales (Staropoli, 2015,) :

- A. "la durée de la relation est relativement longue et implique une démarche coopérative tout au long de la vie du contrat (d'où le terme de "partenariat"),
- B. le mode de financement qui implique à des degrés divers le secteur privé,
- C. la participation de l'acteur privé aux différents stades d'un projet (la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service) ce qui signifie la signature d'un contrat global
- D. une répartition des risques entre entité publique et privée et non pas un simple transfert au privé, lequel ne manquerait pas alors d'exiger une prime de risque proportionnée à la prise de risque augmentant le coût du projet."

Les partenariats public-privé se sont développés en France sous deux formes, les délégations de service public et les contrats de partenariat.

**Les délégations de service public** passent pour le modèle originel de Partenariat Public Privé en France. Ils entraînent le transfert de la gestion d'un service public au privé. La rigidité des formules de délégations a souvent été critiquée en particulier en ce qu'elles débouchent sur un partage inefficace des risques induits

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

par la gestion du service délégué. Dans la mesure où le droit de la commande publique répondait mal aux besoins des collectivités publiques, des pratiques d'évitement se seraient développées de manière diffuse. Cela expliquerait la création des contrats de partenariat par l'ordonnance de juin 2004 (Baumstark *et al.*, 2005).

La loi définit le **contrat de partenariat** comme " un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée".

Cette nouvelle forme de PPP a suscité de nombreux espoirs dans la mesure où elle apparaissait comme une réponse aux insuffisances des anciennes formules, associant "de nombreux avantages compétitifs" :

- A. "Un objet global défini avec souplesse".
- B. "Un contrat de longue durée facilitant le financement privé et un régime juridique sécurisé pour les investisseurs".
- C. Un contrat facilitant le différé de paiement et par ailleurs incitatif car comportant une part de la rémunération du partenaire variable selon la rapidité d'exécution tout en fiabilisant ses obligations (Baumstark *et al.*, 2005).

Pourtant, la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, a freiné ces élans en posant que les contrats de partenariat doivent être considérés comme des modes dérogatoires de commande publique (Bayard, 2007) ce qui signifie

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

concrètement qu'ils ont pour vocation de constituer des opérations exceptionnelles.

Dans une première approche, les PPP peuvent apparaître séduisants car ils permettent d'externaliser la fourniture de services publics, ainsi que le risque supporté par les administrations publiques, ce qui devrait avoir pour conséquence de diminuer à court terme la charge de ces services sur les finances publiques. Cet enjeu a joué un rôle non négligeable, dans le choix de ce mode de financement pour la construction de bâtiments universitaires et pour le secteur hospitalier. Mais à plus long terme ces opérations gagent les recettes publiques et rigidifie leur emploi tout en conduisant parfois au creusement mal contrôlé de l'endettement. Enfin certains échecs retentissant ont limité le recours à ce type de financement, en particulier l'hôpital sud-francilien. Finalement, les PPP ont connu un certain succès auprès d'opérateurs qui doivent effectuer des investissements de très grande ampleur. En particuliers, la loi du 5 janvier 2006 a donné à Réseau Ferré de France la possibilité de recourir aux PPP pour la construction des infrastructures ferroviaires (Charoud, 2007). Cette possibilité a été mise en œuvre pour la construction des nouvelles lignes TGV, mais la facilité d'emploi de ce type de procédé a contribué à l'accumulation de la fameuse "dette de la SNCF".

**2) Les obligations à impact social (Social impact bond-SIB)<sup>1</sup>** sont un nouvel instrument financier destiné à assurer le financement d'une politique "sociale" par l'appel aux marchés financiers. Concrètement trois partenaires sont réunis : l'Etat ou une administration publique, une association ou une entreprise de l'économie sociale, un financeur qui peut être un fonds quelconque. Pour simplifier, les SIB assurent le financement d'actions réalisées par un organisme du secteur social par l'intermédiaire d'un fonds qui est un opérateur financier. La rémunération de l'acteur privé est assurée par l'Etat ou une administration publique. Celui-ci estime ce que lui coûterait l'action s'il la réalisait lui-même et paye ce prix au financeur.

---

<sup>1</sup> Le Haut Conseil à la Vie Associative (2016) suggère d'utiliser le terme de "Contrats à terme sur les résultats sociaux".

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

Celui-ci escompte un profit en réalisant pour un prix moindre l'action social faisant l'objet du contrat.

Pour que ce type d'accord soit possible, un certain nombre de conditions relativement limitatives doivent être remplies (Nintunze, 2012) :

- A. L'impact sur le domaine choisi doit être mesurable.
- B. Le projet doit être susceptible d'engendrer un profit pour l'acteur privé c'est-à-dire un excédent par rapport aux programmes existants auxquels il est sensé se substituer. En d'autres termes, il faut que le coût de réalisation du programme par l'acteur privé soit suffisamment plus faible que l'économie réalisée par l'Etat ou l'administration publique en cessant les actions qu'il remplace.
- C. Le programme doit être renouvelable, l'objectif étant qu'il puisse être diffusé.

En conséquence il ne peut s'agir que d'un programme dont le terme se situe dans le court ou le moyen terme, même s'il est renouvelable. En France, ce type de titre a été lancé en 2016 dans le cadre d'un programme sur l'insertion des demandeurs d'asile.

En principe, différents domaines du "social" pourraient faire l'objet de ce type de financement, y compris la santé. Dans les faits, leur extension est peu importante : la réinsertion des prisonniers, l'amélioration des comportements des élèves dans les écoles (en Angleterre). De fait, les leçons des expériences menées principalement en Angleterre, aux Etats-Unis, mais aussi en Belgique etc. sont peu éclairantes, notamment parce que peu d'évaluations sont disponibles comme le souligne l'OCDE (2016a). Même si la réalisation des actions sociales par les administrations publiques peuvent présenter des dysfonctionnements ce qui est couteux, ce type de financement peut aussi se révéler couteux et peu efficace sans réels avantages pour la collectivité dans son ensemble (OCDE, 2016b). En outre, il faut considérer les risques induits sur les fondements mêmes des politiques sociales. Ainsi, comme le relève le HCVA (2016), il est possible de voir se

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

développer un fort biais dans la sélection des actions retenues par les opérateurs privés, un partage pouvant émerger entre les opérations les plus risquées et les moins valorisables réservées à l'Etat et les actions peu risquées et aux résultats aisément mesurables qui seraient le domaine de l'intervention privée et finiraient par devenir prioritaires, bouleversant ainsi la nature de l'Etat-providence. Les questions éthiques relatives à la place de l'humain et du marché dans les politiques sociales sont finalement au cœur des interrogations suscitées par ce nouveau dispositif (Boitier, Khlif, 2016).

## **II- Les financements innovants publics**

A l'origine de l'élaboration d'une réflexion sur les financements alternatifs publics on trouve en fait la combinaison de deux questionnements concomitants :

- 1) D'une part la montée en puissance de la réflexion sur ce qu'on a initialement qualifié de "biens publics mondiaux" c'est-à-dire des biens qui présentent trois caractéristiques : ce sont des biens "non rivaux" au sens où la consommation d'un agent ne réduit pas les possibilités de consommation par d'autres agents, des biens "non excluables" au sens où nul ne peut être exclu de leur consommation, et des biens dont les avantages se font sentir au-delà des frontières nationales d'un pays. Aujourd'hui il conviendrait sans doute de les qualifier de biens communs mondiaux au sens de Ostrom (2011) selon qui la notion de biens communs renvoie à leur double aspect de ressources communes et de forme particulière de propriété. Pour Ostrom, ce qui importe c'est le mode de gouvernance des biens communs, c'est-à-dire la façon dont une communauté active s'attache à créer des biens communs à les préserver et à en assurer le renouvellement. Car les biens communs sont des ressources qui doivent rester disponibles contrairement à ce qu'affirmait Garrett Hardin (1968). Cette montée en puissance est

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

étroitement liée à la réflexion sur les "objectifs du millénaire" de l'ONU à la fin des années 1990.

- 2) D'autre part la réflexion sur les taxes globales. Les taxes globales ne sont pas seulement des taxes qui seraient levées et gérées à l'échelle sinon mondiale, du moins entre un ensemble de pays<sup>2</sup>. Il s'agit aussi de prélèvements dont l'adoption par un pays produit des effets sur au moins un autre pays, et qui ont une assiette dont l'appréhension est plus efficace à un niveau global (Plihon, 2007 et 2015). Sont considérées comme taxes globales, les taxes sur les transactions financières, en particulier la taxe Tobin, les taxes environnementales et la taxation des ventes d'arme. A également été suggérée l'idée d'une taxe additionnelle sur les firmes multinationales.

Dans une économie globalisée, le sous-développement, la faim, la pauvreté et les pandémies sont de graves facteurs de déstabilisation à l'échelle mondiale. L'engagement en faveur du développement contenu dans les objectifs de la déclaration du millénaire suppose notamment de lutter contre les fléaux mondiaux par l'émergence de biens communs mondiaux, en particulier l'éducation et la santé.

Habituellement, le financement du développement au plan international mobilise la générosité privée et l'aide publique au développement. Mais elles présentent le grave défaut d'être volatiles et imprévisibles, tandis qu'une fiscalité globale permettrait de fiabiliser et stabiliser les financements. Ce sont les raisons pour lesquelles lorsque s'élaborent les objectifs du millénaire, en plein boom du numérique, la taxation du numérique (en particulier la bit tax de Luc Soete, 1996) apparaît alors comme une solution. Mais l'éclatement de la bulle internet et les pressions exercées par certains Etats dont les Etats-Unis, ont conduit à renoncer à cette hypothèse (Thorndahl, 2003).

---

<sup>2</sup> Comme le suggère le rapport du groupe de travail présidé par Jean-Pierre Landau (2004)

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

Une taxe cependant est créée dans le prolongement de cette réflexion, la taxe sur les billets d'avions. Adoptée avec la loi de finances rectificative pour 2005, la contribution de solidarité sur les billets d'avions est entrée en vigueur le 1er juillet 2006, avec pour objectif de lutter contre les trois pandémies majeures frappant le tiers monde : le sida, le paludisme et la tuberculose. Dans son esprit comme dans ses modalités d'application, elle s'inspire de la taxe Tobin. Comme la taxe Tobin, cette contribution doit être modique et frapper surtout les flux internationaux et les acteurs économiques qui profitent le plus de ceux-ci. Elle constitue donc potentiellement un levier de coopération et de redistribution à l'échelle mondiale. Mais pour ce faire, sa généralisation était indispensable. Cela n'a pas été le cas.

La crise de 2007-2008 et la dégradation des finances publiques qui en est issue ainsi que ses conséquences sur le bien-être des populations dans le monde ont rendu de son actualité à la fiscalité globale. L'accent est de nouveau mis sur la fiscalité du numérique (Plhon, 2015). La numérisation de l'économie s'est en effet fortement accrue, les modèles engendrés par le numérique (la plateforme) se répandant. Mais de surcroît, une nouvelle inquiétude pèse sur l'emploi au plan mondial en raison de la robotisation de l'économie. Les risques de perte d'emplois sont tels que le financement de la protection sociale est en danger, en particulier le financement de la santé. En effet, une première évaluation s'appuyant sur une analyse des compétences déclinées d'un point de vue sectoriel (Frey & Osborne, 2013) laisse apparaître un impact massif de l'automatisation sur l'emploi dans les pays développés. Mais d'autres travaux, en particulier ceux conduits au sein de l'OCDE (Arntz and Zierahn, 2016) et de France Stratégie (Le Ru, 2016) ont atténué ce résultat. Cependant, l'impact anticipé des nouvelles technologies en termes d'emplois reste important.

D'où l'idée d'orienter les taxes globales déjà existantes vers le financement de l'Etat-providence, mais surtout d'utiliser la taxation du numérique pour compenser les pertes de recettes sociales. Les géants de l'internet et du numérique réalisent en effet des excédents très importants, mais sous fiscalisés, en particulier dans les

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

pays où s'effectuent concrètement les gains de valeur. Il conviendrait dès lors de rétablir le niveau de taxation de ces activités par le recours à une fiscalité nouvelle. C'est ainsi qu'il faut entendre la proposition de taxe sur les robots qui fait controverse. Mais c'est aussi comme cela qu'il faut probablement comprendre les projets de réforme de l'impôt sur les sociétés ou de contribution sur le chiffre d'affaires.

On le voit, les financements alternatifs ont non seulement un objet limité, mais peinent à se mettre en place. Dans le cas de la fiscalité globale, cela est sans doute imputable à la faible coordination internationale des autorités fiscales nationales. Mais, comme le souligne Dominique Plihon (2007 et 2015) l'argument selon lequel il serait impossible de créer une autorité fiscale internationale ne saurait cependant justifier l'abandon de ce type de projet. La mise en œuvre d'une fiscalité globale à l'échelle de l'Union Européenne pourrait constituer une première étape efficace.

### **Bibliographie**

Arntz Melanie, Gregory Terry and Zierahn Ulrich, 2016, "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 189, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en>

Baumstark Luc *et al.* (2005), *Partenariats public-privé et actions locales*, Commissariat Générale du Plan, Paris.

Bayard Serge (2007), "Les partenariat public-privé. Un nouveau mode de la commande publique", *La revue du Trésor*, Mars-avril 2007, n° 3-4, pp. 294-296.

Boitier Marie et Khlif Wafa (2016), "Les obligations à impact social arrivent en France : l'action sociale peut-elle être rentable ?", *Conversation*,

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

<https://theconversation.com/les-obligations-a-impact-social-arrivent-en-france-laction-sociale-peut-elle-etre-rentable-62337>

Charoud Jean-Marc (2007), "PPP : un atout pour le ferroviaire", *La revue du Trésor*, Mars-avril 2007, n° 3-4, pp. 354-355.

Frey Carl Benedikt. and Osborne Michael, (2013), The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation, Working Paper, Oxford Martin School, University of Oxford, [https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The\\_Future\\_of\\_Employment.pdf](https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf)

Hardin Garrett (1968), "The tragedy of the Commons", *Science*, vol.162, 13 december, pp. 1243-1248.

Haut Conseil à la Vie Associative (2016), *Avis du HCVA relatif à l'appel à projets de "social impact bonds"*, [https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Avis\\_du\\_HCVA\\_relatif\\_a\\_l\\_appel\\_a\\_projets\\_SIB\\_02-03-2016.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_du_HCVA_relatif_a_l_appel_a_projets_SIB_02-03-2016.pdf)

Jean-Pierre Landau (2004) *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport au Président de la République, La documentation française, Paris.

Le Ru Nicolas (2016), "L'effet de l'automatisation sur l'emploi : ce qu'on sait et ce qu'on ignore", *La note d'analyse de France Stratégie*, n° 49.

Nintunze Nadia (2012), *Social impact bonds, une pratique à importer ?*, Réseau Financité, Bruxelles.

OCDE (2016a), *Social Impact Bonds : State of play and lessons learnt*, OCDE, Paris.

OCDE (2016b), *Understanding Social Impact Bonds*, OCDE, Paris.

Ostrom Elinor (2011), "Par-delà les marchés et les États. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes", *Revue de l'OFCE*, n° 120, pp. 15-72.

Plihon Dominique (2007), "Les taxes globales : un instrument nécessaire face à la mondialisation", *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, pp. 252-260.

**FINANCES PUBLIQUES ET DEPENSES D'AVENIR**  
**Conférence débat organisée par La Trésorerie Générale du Royaume du**  
**Maroc en collaboration avec FONDAFIP le 9 juin 2018**

Plihon Dominique (2015), "L'émergence d'une fiscalité globale pour réguler la mondialisation", *in* Jean-Marie Monnier (dir.), *Finances publiques*, La documentation française, Paris, pp. 163-168.

Staropoli Carine (2015), Les PPP comme outil de financement des investissements publics", *in* Jean-Marie Monnier (dir.), *Finances Publiques*, La documentation française, Paris, pp. 100-104.

Soete Luc and Kamp Karin (1996), "The "BIT TAX" : the case for further research", *Science and Public Policy Vol. 23 n° 6 pp. 353–360*, <https://www.merit.unu.edu/publications/rmpdf/.../rm1996-019.pdf>

Thorndahl Marie (2003), "Financements et partage des richesses : des sujets tabous", *Annuaire suisse de politique de développement*, Vol. 22, n° 2, pp. 201-206.