

LES FINANCES PUBLIQUES ET L'HYBRIDATION DES FINANCEMENTS : RÉVOLUTION OU ÉVOLUTION ?

Intervention dans le cadre des rencontres régionales, Inclusion numérique : quels leviers mobiliser pour hybrider ses financements ?

Une journée organisée le 21 avril 2026, au Sîlot, à Coulounieix-Chamiers (24), par Pays et quartiers de Nouvelle-Aquitaine (PQN-A), avec le soutien de la Région Nouvelle-Aquitaine et la Préfecture de région Nouvelle-Aquitaine.

Etienne DEVAL - Doctorant en Droit public de l'Université de Bordeaux

Thématiques de recherche : Droit administratif, Finances publiques et locales

Sujet de thèse : Le financement de la transition écologique et les collectivités locales

Différentes notions doivent être précisées. Les finances publiques renvoient à l'ensemble des ressources et des charges des personnes morales de droit public, dont celles des collectivités territoriales qui retiendront particulièrement notre attention. Elles traduisent les moyens dont disposent ces acteurs pour exercer leurs missions d'intérêt général. L'hybridation des financements désigne, dans son sens en biologie, le croisement entre deux éléments de nature différente. Transposée aux finances publiques, cette notion renvoie à la combinaison de sources de différents financements, publiques et privées, fiscales et non fiscales, nationales et locales, permanentes ou non. Cette diversification des ressources peut notamment permettre de s'adapter aux contraintes budgétaires et de garantir une plus forte soutenabilité de long terme.

À la question de savoir si l'hybridation des financements est une révolution ou une évolution, il est possible de définir la révolution comme un changement brusque et profond, affectant de manière significative les structures existantes, c'est-à-dire une rupture avec les logiques antérieures. Alors que l'évolution renvoie à un processus progressif de transformation, caractérisé par des adaptations successives qui, sans bouleverser radicalement le système, en modifient progressivement les contours.

Dès lors, une interrogation émerge : *L'hybridation des financements constitue-t-elle une révolution des finances locales ou une simple évolution de leurs instruments traditionnels ?*

La présentation se déroulera en trois temps :

I. LA STRUCTURE TRADITIONNELLE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES : DES ÉVOLUTIONS SANS RÉVOLUTIONS

II. L'HYBRIDATION RÉCENTE DES FINANCEMENTS : UNE DIVERSIFICATION ACCÉLÉRÉE

III. LES LIMITES ET LES ENJEUX DE CETTE HYBRIDATION, NOTAMMENT POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE.

I. LA STRUCTURE TRADITIONNELLE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES : DES ÉVOLUTIONS SANS RÉVOLUTION

La forte évolution du périmètre des finances publiques locales depuis la Révolution

En finances publiques, nous distinguons traditionnellement trois périodes. Les finances publiques préclassiques de l'Ancien Régime à 1814, puis les finances publiques classiques de 1814 à 1914 et les finances publiques modernes ou contemporaines depuis 1914. Si les deux premières périodes se distinguent principalement par l'affirmation du consentement à l'impôt et la clarté comptable et budgétaire, à rebours d'une concentration des pouvoirs financiers dans les mains d'un seul organe, d'un homme ou d'une assemblée, la troisième se caractérise par une intervention croissante de l'État dans l'économie. Alors que, de la Révolution aux débuts du XXe siècle, les dépenses publiques représentaient autour de 10 % de la richesse créée sur le territoire national (aujourd'hui calculé par le PIB), elles ont, à la veille de la Première Guerre mondiale, atteint environ 15 %. C'est avec l'explosion des dépenses militaires, puis des dépenses dans l'action sociale pour remédier aux effets de la guerre et de la crise de 1929, que cette part a doublé pour atteindre 30 % à la veille de la 2^e Guerre mondiale. Avec l'interventionnisme croissant, les dépenses publiques sont montées à 40 % dans les années 70, pour atteindre presque 60 % depuis le début du XXIe siècle.

Cette évolution renvoie à l'opposition entre le libéralisme et l'interventionnisme. Cette première théorie, initialement portée par Adam Smith, prône des finances publiques neutres, faibles et équilibrées, c'est-à-dire celles d'un État se limitant aux fonctions régaliennes (armée, police, justice). Cette théorie, présentée dans son ouvrage, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, de 1776, aura une forte influence tout au long du XIXe siècle. À l'inverse, John Maynard Keynes, prône, notamment dans le contexte difficile de l'entre-deux-guerres, une intervention de l'État se traduisant par des finances publiques interventionnistes, qui peuvent présenter des déficits afin de lutter contre les crises par des politiques de relance.

Ces théories et l'évolution des finances publiques nationales se retrouvent au niveau local avec, dans un premier temps, une extension du secteur public local endiguée par la jurisprudence du Conseil d'État sur le socialisme municipal. Dans l'arrêt *Casanova* du 29 mars 1901, il a, par exemple, interdit le financement de « *médecin communal chargé de soigner gratuitement tous les habitants pauvres ou riches indistinctement* ». Il reviendra sur cette position avec la crise de 1929, comme en atteste notamment l'arrêt du 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, qui autorise l'instauration d'un service municipal de ravitaillement en denrées dans le but d'enrayer la montée du coût de la vie.

Une hausse des besoins entraînant une diversification des financements des collectivités locales

Il est d'abord nécessaire de souligner que l'épanouissement de la démocratie locale ne s'est concrétisé que très tard. À partir de la Révolution de Juillet, puis de façon plus marquée après la Première Guerre mondiale avant de s'affirmer à partir de 1982 avec les lois de décentralisation, avec notamment le transfert de l'exécutif départemental et régional aux élus et la suppression de la tutelle administrative du préfet.

En matière financière, les collectivités ne percevaient dans un premier temps que des centimes additionnels des impôts nationaux créés à la Révolution, dont les quatre vieilles : la contribution foncière, la contribution mobilière, la patente et la contribution des portes et fenêtres. Elles percevaient également d'autres recettes historiques, comme les produits du domaine privé (ex. fermages, ventes de coupes de bois...) et différentes taxes. Au cours du XXe siècle, l'État transfère aux collectivités les « 4 vieilles », dont la contribution foncière qui deviendra la taxe foncière et la contribution mobilière qui deviendra la taxe d'habitation afin de les substituer par des impôts plus dynamiques.

Après la Seconde Guerre mondiale s'observe une forte hausse des dépenses des collectivités, à cette occasion est mis en place une dotation globale de fonctionnement afin de financer ces nouveaux besoins. Les transferts de l'État ne cesseront ensuite de prendre une place croissante. À partir de 1982 est mis en place un certain nombre de dotations permettant de financer le coût des différents transferts de compétences, comme la dotation générale de décentralisation ou la dotation générale d'équipement pour les départements.

Suite à l'affirmation de la libre administration des collectivités, le financement de l'investissement évolue également, d'une logique de subvention par projet garantissant un contrôle par l'État à une logique de dotation, comme avec la dotation de soutien à l'investissement des départements ou la dotation globale d'équipement. En matière d'emprunt, les lois de décentralisation permettent aussi sa libéralisation, passant d'un dispositif d'encadrement strict par un contrôle des prêts par l'État à une liberté quasi totale avec la loi du 2 mars 1982 (malgré le maintien du principe d'équilibre).

En parallèle, d'autres ressources sont apparues ou se sont développées, il s'agit notamment des taxes et redevances qui se diversifient au gré des missions prises en charge, des produits du domaine public avec notamment les redevances d'occupation du domaine public, et des recettes issues de la tarification des services que la Cour des comptes, notamment, incite à mobiliser davantage.

II. L'HYBRIDATION DES FINANCEMENTS DES COLLECTIVITÉS : VERS UNE DIVERSIFICATION ACCÉLÉRÉE

Le constat partagé de financement post-relande qui s'essouffle

Cela est maintenant connu, les finances locales, qui pouvaient être vues comme relativement stables, traversent depuis quelques années des perturbations importantes. Cela s'explique par un double mouvement avec, d'une part, une baisse de leurs recettes, et, de l'autre, une hausse de leurs charges. Ces difficultés impactent cependant différemment les collectivités selon leur taille et leur type.

Elles connaissent d'abord, dans un contexte de contrainte budgétaire, une cure d'austérité de la part de l'État qui se manifeste notamment dans le champ de l'environnement, pourtant enjeu prioritaire, par des baisses des dotations. Le fonds vert institué à la suite du Covid connaît, par exemple, une diminution de 312 millions d'euros sur un an, pour 837 millions de budget prévu

par la loi de finances pour 2026, alors qu'il y a encore trois ans, le montant était trois fois supérieur. La loi de finances pour 2026 prévoit également des moyens en baisse de 260 millions sur un an pour le programme 119 (concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements) comprenant notamment la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Les recettes fiscales connaissent également un ralentissement, notamment dû aux réformes et au dynamisme de cette fiscalité. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et celle progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), remplacées par une part de la TVA, une recette faiblement dynamique, en hausse de 0,5 % en 2025 bien en dessous de l'inflation, a notamment contribué à ces difficultés. Pour les départements, en charge de l'action sociale, c'est surtout la chute des recettes issues des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en raison d'une baisse des transferts immobiliers, de presque 20 % par an pendant deux ans, qui est à l'origine de leurs difficultés.

Les charges fixes des collectivités n'ont pour autant pas baissé, elles se sont même au contraire accrues. En 2024, le montant des charges réelles de fonctionnement des collectivités a progressé de 4,1 % sur un an, après une hausse de 5,9 % en 2023. Alors que pour ces mêmes années, les produits réels de fonctionnement n'ont augmenté que 2,7 %, après + 3,4 % en 2023. Cette hausse des charges est notamment due à la crise de l'énergie depuis l'hiver 2022, qui s'est accentuée ces derniers mois et à la revalorisation des salaires des agents locaux décidée par l'État sans compensation. La situation est particulièrement inquiétante pour les départements avec une épargne brute qui est passée de 15,9 % en 2022 à 7,6 % en 2025.

Ce constat peut être partagé avec le financement de l'inclusion au numérique, avec d'importants dispositifs de relance post-Covid qui s'essouffent, voire disparaissent quelques années après. La Cour des comptes dans son rapport annuel a présenté ces inquiétudes du numérique, notamment en évaluant le plan France numérique ensemble. Elle a considéré qu'il s'agit « *d'un modèle de financement peu lisible et à la soutenabilité incertaine* » et a présenté ces inquiétudes sur cette soutenabilité au regard de l'extinction programmée pour 2027 du plan *France numérique ensemble* et des contraintes budgétaires auxquelles sont confrontés l'État et les départements pour soutenir ces actions.

Le besoin des collectivités de rechercher de nouvelles ressources

Partant de ce constat, il est naturel pour les collectivités de rechercher de nouvelles ressources. Dans le cadre de mes travaux, j'ai pu étudier pour le financement de la transition écologique l'apparition de nouvelles ressources ou l'évolution de ressources anciennes. Il est possible de mentionner la hausse des fonds européens, de nouvelles modalités d'emprunt ou l'évolution de l'attribution des financements par l'État.

Les fonds européens répondent d'abord à une logique d'appel à projets sur des thématiques particulières. Elles peuvent permettre d'obtenir des montants importants, mais restent incertaines sur le long terme. Elle nécessite également une certaine taille critique et beaucoup d'ingénierie. Ce sont des limites similaires qu'il est possible d'imputer à la mise en place des

financements désintermédiés, c'est-à-dire hors secteur bancaire traditionnel. Les montants minimums émis sont de plusieurs millions d'euros.

Il est toujours possible de recourir à des modalités d'emprunt hybrides, comme avec les prêts participatifs, notamment permis par le développement du numérique avec des plateformes comme Villyz. Mais le taux auquel la collectivité emprunte est souvent élevé. Ils sont cependant souvent utilisés par les collectivités comme un outil de concertation. Il est également possible de mettre en place une prise de participation au capital par l'investisseur, notamment sous la forme de sociétés d'économie mixte (SEM), qui sera rémunéré par des dividendes et de la plus-value de cession le cas échéant.

Les transferts de l'État tendent aussi à évoluer vers des subventions par projet plutôt que des dotations, dans une logique d'efficacité de la dépense et de contrôle de l'État dans un contexte de difficulté budgétaire.

Mais cette diversification récente des finances locales n'est en majorité pas transposable pour le financement de l'inclusion au numérique. Les services de l'inclusion numérique consistent, hors achat ponctuel de matériel, en la mise en place de formations et d'accompagnement d'humain à humain, ce qui représente une part importante de dépenses de fonctionnement, non éligibles à toute forme d'emprunt et faiblement visées par les appels à projets nationaux ou européens.

Un intérêt croissant pour les dons et le mécénat

Afin de trouver de nouvelles ressources pour le financement de l'inclusion au numérique, il est alors possible de se tourner vers le don ou le mécénat. Il ne s'agit pas réellement de nouvelles recettes, il est possible d'en trouver des traces dès le XIXe siècle dans les souscriptions publiques lancées pour la construction des monuments aux morts à la suite de la guerre de 1870-1871. Le mécénat se définit comme le principe pour une « *personne physique ou morale qui apporte un soutien matériel, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général* »¹. Il peut être financier, en nature et de compétences, le premier représentant plus de 80 % du mécénat.

Dans le contexte de déficit public, et grâce aux outils numériques, ces types de dispositifs connaissent depuis une vingtaine d'années une forte croissance. Les modalités de collecte, ainsi que les incitations fiscales importantes pour les donateurs, ont été précisées par Sacha Desmaris et Anne-France Contentin. Avec, pour mémoire, une réduction d'impôts à hauteur de 60 % du montant du don pour la fraction inférieure ou égale à 2 millions d'euros et 40 % au-delà pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (art. 238 bis du Code général des impôts) et une réduction sur l'impôt sur le revenu à hauteur de 66 % du don, plafond de déductibilité dans la limite de 20 % du revenu imposable, pour les particuliers (art. 200 du Code général des impôts), majorée pour les particuliers assujettis à l'Impôt sur la Fortune Immobilière. À l'inverse du sponsoring, le mécénat doit être versé à une « *œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif,*

¹ Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière et Loi n°2003-709 du 1er août relative au mécénat.

familial, culturel ou concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes (...) » notamment, et ne peut faire l'objet de contrepartie directe, justifiant de l'ouverture des droits à réduction d'impôts dont ne peut bénéficier le sponsor.

Bien que non explicitement mentionnées dans le Code général des impôts et par la loi *Aillagon*, les collectivités sont éligibles au mécénat. Des instructions fiscales sont venues préciser en ce sens que l'action financière devait poursuivre une finalité d'intérêt général comme prévu par le code aux articles 200 ou 238 bis et ne pas faire l'objet de contrepartie directe.

Pour les collectivités, il est possible d'ajouter que le mécénat n'a pas qu'un intérêt financier, il permet notamment le développement de l'attachement au territoire : le citoyen ou l'entreprise donatrice devient acteur du territoire et permet dans certains cas de vérifier l'intérêt de la population pour le projet comme cela a pu être mis en avant pour le tramway à Brest.

III. LES LIMITES ET LES ENJEUX DE CETTE HYBRIDATION, NOTAMMENT POUR L'INCLUSION NUMÉRIQUE

Au regard de l'intérêt et de la pertinence apparente du mécénat pour le financement de l'inclusion numérique, c'est principalement de cette nouvelle ressource qu'il sera ici question. Afin d'étudier ses capacités de développement, il apparaît indispensable de bien en connaître les limites. Il s'agira d'abord des limites sectorielles, puis économiques, juridiques, matérielles et enfin théoriques.

Les limites sectorielles

Le mécénat s'est initialement développé dans le secteur culturel. Selon le baromètre du mécénat en France de l'Admical, il capte encore avec le mécénat sportif une part très importante des financements. Le mécénat social, de l'éducation et de l'environnement suivent pour des parts moins importantes, ce qui diminue d'autant les recettes pour le financement du numérique.

Le mécénat s'opère aussi beaucoup sur des investissements identifiés, en matière d'inclusion numérique. L'ANCT recommande en ce sens de l'envisager pour une action ponctuelle spécifique, par exemple la création d'un logiciel ou l'achat d'un matériel.

Cependant, certaines entreprises qui ont un besoin de formation au numérique peuvent avoir tendance à orienter leurs actions de mécénat vers ce secteur, c'est par exemple le cas avec la société Aéroports de Paris, qui a contribué à hauteur de 40 000 euros, au fonds de dotation des projets de formation et d'aide à l'emploi portés par les associations locales de l'est du Val-d'Oise. C'est aussi le cas de Fondation Accenture France, Fondation agir contre l'exclusion (FACE) ou de la Fondation Orange.

Les limites économiques

Cette première limite vient préciser la seconde. Bien qu'en forte hausse ces dernières années, les montants du mécénat restent limités. En 2025, selon les chiffres de l'ADMICAL, c'est 2,93 milliards d'euros de dons qui ont été déclarés. Le mécénat « public » ne pèse toutefois que 24 % dans le budget total du mécénat en France. Au regard de la dépense fiscale engagée par l'État

de 60 % ou plus, de la contrepartie d'un maximum de 20 % dans le mécénat, de la faible part à destination des collectivités territoriales et de la faible part réservée dans cet ensemble à l'action sociale, la part que pourraient espérer obtenir les acteurs de l'inclusion numérique se réduit à peau de chagrin. Le mécénat représente encore des enjeux financiers limités, au regard de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales, plus de 300 milliards.

Le mécénat s'opère aussi beaucoup sur des investissements identifiés. Pour le financement de l'inclusion numérique, c'est donc une recette instable, là où, pour la création et le maintien d'emplois, une stabilité pluriannuelle des recettes est indispensable. En matière d'inclusion numérique, l'ANCT recommande en ce sens d'envisager le mécénat pour une action ponctuelle spécifique, par exemple la création d'un logiciel ou l'achat d'un matériel, c'est-à-dire des dépenses d'investissement.

Enfin, les montants accordés par les mécènes à une action donnée dépendent également largement de l'investissement des acteurs publics dans ce secteur. Jacques Rigaud, haut fonctionnaire ayant notamment œuvré au ministère de la Culture en faveur du mécénat et du financement privé de la culture, rappelait fréquemment que : « *le mécénat n'est pas là pour faire les fins de mois d'un État nécessaireux* »². Il soulignait ainsi que le mécénat ne se développe véritablement qu'en fonction de l'engagement manifesté par l'État en faveur d'une politique ou d'une action. Il indiquait notamment, en ce sens, que l'essor du mécénat culturel était concomitant avec le doublement des crédits de la culture en 1982. Pour le financement de l'inclusion numérique, la baisse drastique, voire la suppression des crédits, n'est donc pas de nature à stimuler le mécénat en sa faveur.

Les limites juridiques

En plus des limites économiques, le mécénat présente deux difficultés juridiques. Il entraîne d'abord en comptabilité publique une entorse au principe budgétaire d'universalité par l'affectation qu'il entraîne. Une action de mécénat demande en effet toujours une parfaite traçabilité des fonds recueillis. Le porteur d'un projet de mécénat doit être en mesure de garantir à son mécène que les dons iront bien financer le projet en question. Cette dérogation au principe de non-affectation, composante du principe d'universalité, vient porter atteinte à la libre administration des collectivités, qui veut qu'elles puissent disposer librement de leurs fonds, ce qui peut cependant être relativisé par la faiblesse des montants octroyés.

Juridiquement, il est également important de se prémunir contre le risque de requalification en marché public. Le mécénat, donnant en lien à d'importants avantages fiscaux, ne doit pas donner lieu à une contrepartie équivalente, elle doit rester indirecte et disproportionnée. Une équivalence peut entraîner une requalification en marché public et donc des sanctions pour les réductions d'impôt obtenu et pour la non-mise en concurrence.

Les limites matérielles

Le mécénat se heurte aussi à des contraintes matérielles et administratives fortes qui s'apparentent aux limites des financements par appels à projets. Il s'agit en amont de l'attribution des financements de la recherche de mécènes et de la préparation de dossier

² https://www.lemonde.fr/culture/article/2008/02/13/jacques-rigaud-un-desengagement-de-l-etat-dans-la-culture-penaliserait-le-mecenat_1010823_3246.html

nécessitant d'importants moyens humains. Il implique ensuite des obligations de suivi et de reporting pouvant détourner les collectivités de l'action opérationnelle. Il suppose aussi une animation et des contreparties, renforçant la complexité de gestion. Le tout dans un contexte de diversification des financements obligeant à multiplier les recherches et animation pour un même projet qui pouvait historiquement n'être financé que par un ou deux financements. Cela entraîne un risque d'épuisement à la recherche de financement permanent que certaines personnes présentes ont manifesté à l'occasion de la journée. Pour le numérique, il a aussi pu être pointé l'inadaptation de la logique d'évaluation quantitative à laquelle il faudrait substituer une logique qualitative. Est-ce qu'il faut former beaucoup de monde ou bien former moins de personnes très bien ? Il semblerait que les mécènes, à l'inverse peut-être des acteurs publics, sont plus sensibles aux parcours de vie.

Limites théoriques à la diversification des financements

Le mécénat par le financement de l'action publique par des acteurs privés présente un risque de soumission de l'action publique aux logiques marchandes et de confusion entre intérêts publics et privés. Pour les collectivités, c'est aussi une réduction de leur indépendance par le choix du projet financé qui va influencer mécaniquement la conduite de l'action publique, bien qu'elle en conserve toujours le pilotage. Pour l'État, et bien que les montants ne soient pas significatifs, le mécénat présente également une remise en cause de la place de son rôle de financeurs de l'action publique locale, ce qui pose d'autant plus de questions quand le financement provient pour une part importante de la dépense fiscale de l'État. Cette limite se manifeste notamment quand le mécénat intervient dans des secteurs clés de l'action publique, comme dans les secteurs de l'éducation ou de la santé.

CONCLUSION : ÉVOLUTION OU RÉVOLUTION ?

Avant de répondre à cette question, il est possible de mentionner des recettes spécifiques au cas du numérique qui pourrait être mobilisé. Une piste évoquée durant la journée est celle de l'employeur-payeur, à travers la marchandisation des formations, permettant ainsi de financer les activités non lucratives, avec le risque de les dénaturer. Il serait aussi envisageable de faire contribuer le « dématérialisateur » par la recherche délicate d'un principe de pollueur / payeur.

Pour répondre enfin à la question, il est possible de souligner que, tant par les montants que par ses développements potentiels, l'hybridation des financements bien que réelle et encourageante reste une évolution qui s'inscrit dans une dynamique de diversification ancienne. Il s'agit donc d'une évolution plus qu'une révolution.

Il est possible d'ajouter que l'on observe davantage une diversification des financements avec le numérique, plus qu'une diversification des financements pour l'inclusion numérique.