

# **Le financement de la transition numérique par les collectivités territoriales**

*Matthieu HOUSER*

Maître de conférences HDR en droit public  
Université Bourgogne Franche-Comté (CRJFC, EA 3225)

La transition numérique désigne la transformation de la société et de l'action publique, intégrant systématiquement les innovations technologiques. Le numérique serait paré de toutes les vertus : il servirait de base à la réforme de la personne publique ; il rapprocherait l'administration du citoyen et l'ouverture des données publiques serait source d'une croissance presque exponentielle.

Si ces avantages peuvent être entendus, le revers de la médaille est, peut-être, moins glorieux : perte de ressources fiscales<sup>1</sup> ; disparition de certaines redevances<sup>2</sup> ; surcoût financier à l'heure où les ressources deviennent rares.

Au niveau de l'État, le rapport Pisani-Ferry de 2017 intitulé *Le grand plan d'investissement 2018-2022* estime que 9,3 milliards d'euros doivent être consacrés à la « construction de l'État numérique », dont 4,4 milliards d'euros au titre du chantier « Action publique 2022 », et 4,9 milliards d'euros spécialement consacrés au développement de l'e-santé. Plus précisément, une attention doit être apportée aux collectivités à hauteur de 300 millions d'euros<sup>3</sup>.

Loin de se résumer à un effet de mode, le numérique constitue une mutation devant guider l'action publique.

---

<sup>1</sup> IGF, Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, M. Collin et Colin, janv. 2013.

<sup>2</sup> Rapport au Premier Ministre, *Ouverture des données publiques*, Juill. 2013 ; Loi n°2015-1779 du 28 déc. 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (1) ; Décret n°2016-1036 du 28 juill. 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public.

<sup>3</sup> Rapport de M. Jean Pisani-Ferry, *Le Grand Plan d'Investissement 2018-2022*, 25 sept. 2017.

Cependant, les logiques ne doivent pas être inversées. La transformation numérique dépasse les modes de fonctionnement actuel et nécessite de l'action publique une adaptation extrêmement forte et brutale.

D'un point de vue juridique et cela impacte bien évidemment la relation financière, le numérique n'est pas une réelle compétence comme peut l'être le revenu de solidarité active ou l'action économique.

Cette caractéristique impacte la nature des financements. Le numérique constitue davantage une ligne directrice qui doit guider l'exercice des compétences comme normalement doit l'être l'exigence environnementale ou la lutte contre les discriminations.

Ce faisant, il n'existe pas un financement clair mais plutôt un foisonnement de mécanismes. Qui plus est, l'impact financier pour les collectivités territoriales dépend avant tout de l'organisation étatique. L'intitulé de la loi Lemaire de 2016 (*Loi pour une République numérique*) et son contenu démontrent qu'il n'existe pas une stratégie unitaire clairement affirmée. L'État a conscience qu'il a besoin de l'apport financier des collectivités expliquant, à cet égard, que le chapitre 1<sup>er</sup> du titre III soit intitulé *Numérique et territoires*<sup>4</sup>.

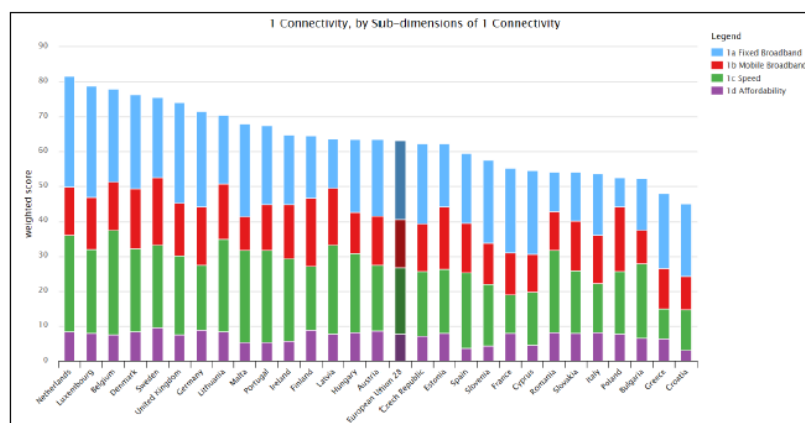
Plus précisément, ces problématiques doivent être examinées à l'aune des outils dont dispose le juriste. De cet examen on en déduira peut-être qu'il existe une spécificité des finances publiques locales en raison de l'essor du numérique.

Les modes de financements choisis permettront, peut-être, de comprendre le positionnement de la France en matière de numérique. En terme de connectivité par exemple, la Commission européenne en 2017 ne classe pas la France dans le haut du tableau :

---

<sup>4</sup> Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

## CLASSEMENT DES PAYS EUROPÉENS PAR INDICATEURS DE CONNECTIVITÉ



Source : Commission européenne, *Digital Economy & Society Index 2017*.

La Cour des comptes se montre, quant à elle, extrêmement critique en 2017 lorsqu'elle indique que « l'élaboration d'une réflexion d'ensemble sur les usages permis par l'arrivée du très haut débit est récente. Même les collectivités territoriales pourtant impliquées de longue date dans le développement des infrastructures de communications électroniques ont peu anticipé les usages qui pouvaient en être faits »<sup>5</sup>.

Malgré ces limites, l'action publique opère sa mue vers la transition numérique. Ainsi, en ce qui concerne les comparaisons internationales en matière de progression de l'e-administration, le classement européen précité situe la France parmi les premiers États membres dans l'Union européenne : 48% des utilisateurs d'internet interagissent en ligne avec les autorités publiques en envoyant des formulaires remplis (soit au 7<sup>e</sup> rang, alors que la moyenne européenne n'est que de 32%). De plus, la France se distingue de la moyenne par une utilisation des technologies numériques centrée sur l'utilisateur et par la transparence des données publiques.

Le deuxième angle d'approche concerne la mise en œuvre du principe d'égalité dans l'accès au numérique et les inégalités créées par les choix de financement.

<sup>5</sup> Cour des comptes, *Les réseaux fixes de haut et très haut débit. Un premier bilan*, 2017, p. 83.

Pour comprendre les limites actuelles, il convient de s'interroger sur le positionnement des collectivités tant en aval qu'en amont avec le financement de la transition numérique des collectivités territoriales (I) puis par les collectivités (II).

## **I. Le financement extérieur de la transition numérique des collectivités territoriales**

Les financements mis en place tant au niveau de l'Union européenne (UE) qu'au niveau de l'État reposent sur une logique de mise en concurrence des territoires (A). En complément de cette logique, l'État renouvelle ses dispositifs en matière de finances locales (B).

### **A. La généralisation de la mise en concurrence des territoires par l'Union européenne et l'État**

L'Union européenne mobilise plusieurs types de financement en fonction des technologies en cause, qu'il s'agisse de la qualité du réseau, les *data center* ou encore les *start up* intervenant dans le domaine des chaînes de blocs.

Le premier dispositif intitulé WiFi4EU s'élève à 120 millions d'euros pour la période 2018-2020. Il permet d'installer des équipements Wi-Fi de pointe au cœur des espaces de vie sociale. Le coupon WiFi4EU représente un montant forfaitaire de 15 000 euros par commune. Les communes bénéficiaires d'un coupon choisiront les « centres de la vie publique » où les points d'accès sans fil WiFi4EU (*hotspots*) seront installés. Les coupons WiFi4EU peuvent également servir à financer partiellement un projet de plus grande valeur. Le coupon peut servir à acheter de nouveaux équipements ou à mettre à jour du matériel ancien en le remplaçant par du matériel plus récent et de meilleure qualité. Plusieurs limites à ce mécanisme peuvent être soulignées :

- la faiblesse du montant financier ;
- la nécessité pour la Commission européenne de respecter un équilibre géographique entre les États membres ;
- la méthode de l'appel à projet selon la formule utilisée dans le règlement « premier arrivé, premier servi »<sup>6</sup>.

Le Comité économique et social européen (CESE) n'a d'ailleurs pas manqué de relever certaines de ces critiques, notamment celles de la faiblesse du montant financier ainsi que de l'égalité territoriale. Cette instance souhaitait, en effet, réserver une part de 20 % aux régions les moins développées sur les plans économique et numérique en portant une attention particulière aux îles, aux zones montagneuses, frontalières ou périphériques, ainsi qu'aux territoires exposés à un risque de catastrophes naturelles, de manière à investir les ressources là où elles sont les plus nécessaires<sup>7</sup>.

La Commission européenne répondant à ces critiques propose, à l'heure actuelle, de créer le tout premier programme pour une Europe numérique et d'investir 9,2 milliards d'euros afin d'aligner le prochain budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027 sur les défis croissants qui se posent dans le domaine numérique.

Le deuxième domaine concerne les *DATA centers* qui peuvent bénéficier de financements européens. La collectivité territoriale de Martinique a ainsi lancé un appel à projets bénéficiant de financements européens, notamment du FEDER comme l'indique la formulation suivante :

« La mesure 3.2.3 dédiée à l'amélioration de la compétitivité des entreprises martiniquaises par l'augmentation de l'offre de

---

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2017/1953 du 25 octobre 2017 modifiant les règlements (UE) n°1316/2013 et (UE) n°283/2014 en ce qui concerne la promotion de la connectivité internet dans les communautés locales.

<sup>7</sup> Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n°1316/2013 et (UE) n°283/2014 en ce qui concerne la promotion de la connectivité internet dans les communautés locales » [COM (2016) 589 final — 2016/0287 (COD)], *OJ C 125*, 21.4.2017, p. 69-73.

financement adaptée, la structuration et la diversification des produits et services numériques des entreprises »<sup>8</sup>.

La troisième technologie concerne les chaînes de blocs. Ainsi, le 7<sup>e</sup> programme « Horizon 2020 » prévoit une telle hypothèse avec plus de 5 millions d'euros dans des *startups Blockchain*, finançant récemment au moins six sociétés au travers du programme pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 ».

**Sur le plan français**, le Plan France Très Haut débit (PFTH) veut proposer un accès à Internet performant à l'ensemble des logements, des entreprises et des administrations.

Pour atteindre cet objectif, ce plan mobilise un investissement de 20 milliards d'euros en dix ans, dont 3,3 milliards d'euros provenant de l'État, pour déployer les infrastructures de l'Internet très haut débit sur tout le territoire.

Le PFTH vise une couverture intégrale de la population en très haut débit d'ici fin 2022, dont 80% en fibre optique jusqu'au domicile (FttH).

La responsabilité du déploiement de ces nouvelles infrastructures sur le territoire national est divisée entre deux grandes zones :

- une zone d'initiative privée (57% de la population, 10% du territoire), prise en charge par les opérateurs privés sur fonds propres, le cas échéant avec des accords de co-investissement entre opérateurs ;
- une zone d'initiative publique (43% de la population, 90% du territoire), prise en charge par les collectivités territoriales, avec le soutien financier de l'État.

Ainsi, les zones d'initiative privée se concentrent principalement en milieu urbain, laissant la personne publique organiser les zones périurbaines et rurales.

Les exemples d'exploitation et de commercialisation des réseaux d'initiative publique de deuxième génération s'avèrent très contrastés, avec dans la plupart des cas, une intervention financière importante de la personne publique. La Cour des comptes considère que l'estimation totale de l'ordre de 35Md€ est plus proche de la réalité des

---

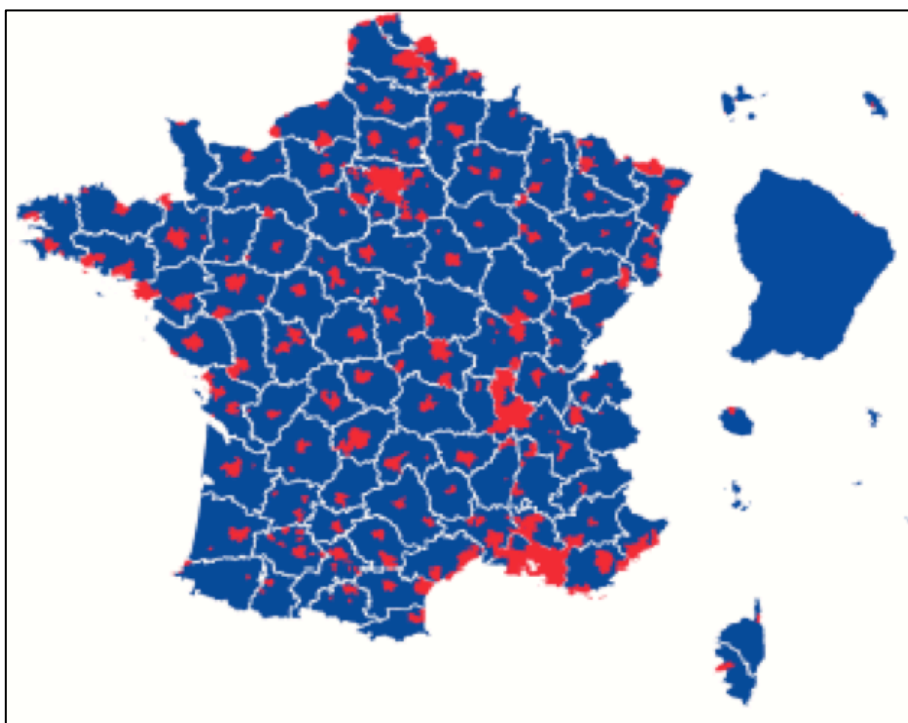
<sup>8</sup> <http://www.europe-martinique.com/feder-vers-structuration-filieres-grace-numerique>.

investissements qui seront réalisés<sup>9</sup>. Dès lors, des inégalités très fortes apparaissent entre collectivités territoriales sur le coût de l'aménagement du territoire.

L'État conscient des limites du système actuel cherche à inciter les collectivités à réorienter leur action, expliquant la reconversion des outils traditionnels.

### Répartition des zones de déploiement

(source : Agence du numérique)



Légende : clair = zone d'initiative privée ; foncé = zone d'initiative publique

---

<sup>9</sup> V. rapport précité.

## B. La reconversion des outils traditionnels

Plusieurs dispositifs classiques en matière de finances locales intègrent la logique numérique. En matière de récupération de la TVA, la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 avait modifié l'article L. 1615-7 du CGCT en permettant aux collectivités territoriales et à leurs groupements de bénéficier jusqu'en 2014 de l'attribution du FCTVA au titre de leurs dépenses d'investissement réalisées sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine. Cette disposition n'avait pas été prorogée pour 2015, suscitant des inquiétudes parmi les personnes publiques porteuses de projets. La loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a réintroduit cette mesure dans le CGCT pour les dépenses d'investissement réalisées durant la période 2015-2022, couvrant ainsi expressément l'échéance du Plan France très haut débit.

Pour autant, l'État ne s'est pas engagé à prolonger cette aide à l'issue de ce délai alors même que la moitié des prises optiques resteront à construire en zone d'initiative publique.

La dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) créée en 2016, puis reconduite en 2017, permet désormais de financer le développement du numérique et la téléphonie mobile.

La circulaire de 2018 indique que l'État peut financer l'installation d'espaces numériques destinés à l'accomplissement des démarches administratives, la dématérialisation des démarches administratives engagée dans le cadre du Plan préfetures Nouvelle génération (PPNG) ou encore le déploiement d'un ensemble de points et d'espaces numériques de proximité dans les collectivités territoriales.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) peut, quant à elle, être mobilisée pour financer l'amélioration ou la constitution d'espaces numériques, permettant l'accès aux télé-procédures relatives à la pré-demande en ligne de carte d'identité et de passeport<sup>10</sup>.

**Transition.** L'appréciation de la pertinence de ces dispositifs ne peut être effectuée qu'à l'aune de l'analyse de la transition numérique et plus précisément de l'impact sur les collectivités. Cette transition

---

<sup>10</sup> Circulaire du 9 mars 2018. Dotation de soutien à l'investissement public local, exercice 2018.



entraîne des pertes de ressources et des augmentations de dépense. L'article 108 de la loi pour une République numérique, vient modifier l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles afin d'introduire le droit au maintien à la connexion internet. En cas de difficultés ponctuelles à payer leur facture d'internet, certains ménages modestes pourront saisir le fonds de solidarité logement (FSL), géré par le conseil départemental. Le FSL aura deux mois supplémentaires pour trancher sur le versement ou non de l'aide, qui prendra la forme d'un abandon de créance de la part du fournisseur d'accès à internet. Durant ce délai de 4 mois, le fournisseur d'accès maintiendra la connexion à internet du foyer concerné.

La transition numérique implique une intervention financière très forte des collectivités territoriales. Or, le numérique impacte la situation financière des collectivités perturbant les ressources classiques.

## **II. Le financement de la transition numérique par les collectivités territoriales**

La mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement d'opérateurs privés ou en matière de réseaux implique, en premier lieu, que les collectivités disposent de ressources suffisantes. La réalité s'avère toutefois beaucoup plus nuancée car d'un côté les collectivités risquent de perdre des ressources importantes (A) alors qu'en parallèle les perspectives offertes par les avancées technologiques semblent, pour l'instant, incertaines (B).

### **A. La recherche de nouveaux financements**

Si l'économie du numérique présente de nombreux atouts, elle se caractérise, en revanche, par une perte de ressources fiscales pour la personne publique<sup>11</sup>. Ce constat n'est pas nouveau, il affecte l'ensemble des pays de la planète.

---

<sup>11</sup> Pour une approche comparée franco-américaine, v. M. Houser : <https://unomaha.app.box.com/s/84loz7ikfyi36qxbjjhewugsp5fc3pv9>.

De façon plus précise pour les collectivités, la délocalisation rapide d'entreprises, notamment dans le domaine du numérique entraîne inévitablement une perte de CVAE et de CFE.

Le deuxième effet concerne l'économie dite collaborative avec l'exemple de la taxe de séjour prélevée sur les séjours hôteliers. L'essor du tourisme en France implique de la part des collectivités des dépenses importantes. Si ce constat n'est pas nouveau, les collectivités ont, en revanche, besoin de ressources complémentaires. C'est cette logique qui explique la réforme de la taxe de séjour en 2015 devant apporter des ressources complémentaires au niveau local. Or, rien ne garantit que l'économie collaborative facilite l'apparition de nouvelles ressources<sup>12</sup>.

Le législateur a adopté un certain nombre de mesures dont les effets sont, pour l'instant, incertains. Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, un dispositif de collecte de la taxe de séjour au réel par les plateformes internet qui servent d'intermédiaires de paiement pour des loueurs non professionnels sera mis en place, de façon déclarative. En outre, les articles 44 et 45 de la loi de *finances rectificative pour 2017* instaurent de nouvelles mesures. Les meublés touristiques mis en location sur les plateformes de réservation en ligne pourront être soumis au paiement d'une taxe de séjour à hauteur de 1% à 5% du prix de la location. Cette mesure prend effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, les communes ayant jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2018 pour instaurer une taxe de séjour ou modifier leur barème.

Par ailleurs, la création de nouvelles ressources grâce aux technologies du numérique demeure incertaine.

## **B. L'amélioration incertaine des ressources locales**

Deux logiques président à la création de nouvelles ressources, il s'agit d'une part de l'appui des nouvelles technologies pour améliorer

---

<sup>12</sup> *La fiscalité de l'économie collaborative : un besoin de simplicité, d'unité et d'équité*, Rapport d'information de É. Bocquet, M. Bouvard, M. Canevet, T. Carcenac, J. Chiron, Ph. Dallier, V. Delahaye, A. Gattolin, C. Guené, B. Lalande et A. de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances n°481 (2016-2017), 29 mars 2017 : <https://www.senat.fr/rap/r16-481/r16-4811.pdf>

le rendement budgétaire, et d'autre part, la valorisation du domaine public immatériel.

La dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant pourraient entraîner de nouvelles ressources. Comme le rappelle le rapport *La ville et l'internet des objets*, « les villes pourraient automatiser l'application du nouveau Forfait Post-Stationnement (FPS) en plaçant par exemple des capteurs qui comptabilisent le temps passé sur une place de stationnement et ainsi voient s'il y a eu un dépassement et donc, si besoin, peuvent demander le paiement de ce FPS - alors que, selon la société Sareco, seuls 30% des automobilistes paieraient leur forfait de stationnement ; à Paris, ce serait même 10% »<sup>13</sup>.

La valorisation du domaine public immatériel local<sup>14</sup> constitue un autre exemple marquant des évolutions permettant de générer de nouvelles recettes. En matière de nom et de nom de domaine, l'article L. 711-4 h du code de la propriété intellectuelle (cpi) permet à la collectivité territoriale de protéger son nom contre toute atteinte à son nom, son image, sa renommée. Lorsque ce nom a été protégé, divers mécanismes financiers peuvent être créés. Le « *naming* », qui permet à une entreprise privée d'adosser son nom à un équipement public, génère de nouvelles ressources, notamment des redevances, conformément à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

« À la fin de l'année 2012, un contrat de *naming* a été conclu entre la communauté d'agglomération de Rouen (Crea) et la société Ferrero qui emploie près de 1 200 salariés en Haute Normandie. Le Palais des sports de Rouen (6 000 places) a été rebaptisé en Kindarena moyennant 460 000 € en moyenne par an pendant dix ans. En 2011, un accord a été conclu au terme duquel la nouvelle salle multifonctions de 14 000 places de Montpellier portera le nom de Park Suites Arena (groupe national d'hôtellerie d'affaires d'origine montpelliéraine) jusqu'en 2023 en contrepartie d'une contribution financière moyenne de 750 000 euros par an et une entrée de la société

---

<sup>13</sup> R. Benda, T. Fagiani, P. Giovachini, C. Pelée de Saint Maurice, *La ville et l'internet des objets, Mettre l'Internet des Objets au service de la ville intelligente et durable*, Projet du Groupe d'analyse de l'action publique – CEREMA, 2018, p. 81 : [https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/05/201802\\_Rapport\\_IoT.pdf](https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/05/201802_Rapport_IoT.pdf)

<sup>14</sup> V. M. Houser, « Les droits incorporels des collectivités territoriales », *RDV* 2014, n°4, p. 945-965.

au capital de la SEM gestionnaire de l'équipement. Enfin, au Mans, la compagnie d'assurance MMA qui a conclu le premier contrat de *naming* d'un stade en France a contribué à l'investissement à hauteur de trois millions d'euros et s'est engagée à verser chaque année, pendant dix ans, un million d'euros<sup>15</sup>.

Enfin, un dernier procédé illustre les nouvelles opportunités, il s'agit du financement participatif, plus couramment dénommé « *crowdfunding* ».

Historiquement, les communes peuvent financer leurs projets en faisant appel à l'épargne de leurs habitants, notamment par voie de souscription publique comme l'autorisait le Code général des collectivités territoriales<sup>16</sup>. Cette technique a toutefois été remise en cause par le développement d'internet, qui permet de récolter des fonds via les réseaux sociaux. Le développement de cette activité a d'ailleurs conduit l'État à publier une ordonnance le 30 mai 2014 *relative au financement participatif*.

S'agissant des communes et de leurs groupements, il convient de noter que le CGCT limite fortement les hypothèses dans lesquelles peuvent être mis en œuvre un financement participatif. En effet, ce mode de financement est réservé au profit des services publics locaux à caractère culturel, éducatif et social ou solidaire (art. D.1611-32-9, CGCT). Ces domaines devront être clarifiés. Le financement participatif ne peut pas permettre de financer le budget général de la commune ou des activités de service public qui n'entrent pas dans la liste fixée par le CGCT. Si l'intérêt financier est évident, notamment pour des projets innovants de faible montant, peu susceptibles d'intéresser les réseaux bancaires partenaires habituels des collectivités territoriales, c'est aussi la notion de « lien social » et d'implication des habitants dans un projet d'intérêt général qui peut constituer le principal motif du recours à ce mode de financement<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Y. Claisse, « Les contrats de sponsoring des collectivités territoriales », *Contrats Publics*, n°134, Juillet-août 2013, p. 54.

<sup>16</sup> L'art. L. 1611-3 du CGCT a été abrogé par l'ordonnance du 10 mai 2017.

<sup>17</sup> V. Ordonnance n°2014-559 du 30 mai 2014 ; art. D.1611-32-9, CGCT. Pour un exemple de site internet : <https://www.collecticity.fr/>