

L'IMPACT DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 SUR LES FINANCES INFRANATIONALES

Gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions

Janvier 2021



PRÉSENTATION DE LA NOTE D'ANALYSE #03

Cette note d'analyse se focalise sur les impacts de l'épidémie de COVID-19 sur les finances municipales. Les informations qu'elle contient proviennent d'une enquête auprès des départements financiers de gouvernements de villes et de régions, réalisée du 5 novembre au 7 décembre 2020. **L'échantillon est composé de 33 territoires de 22 pays sur tous les continents**, avec une plus forte représentation des villes/régions d'Europe (36%), puis d'Asie (21%) et enfin d'Afrique (15%). La population moyenne de ces territoires administratifs est de 1,4 millions, s'étendant à moins de 50 000 habitant·e·s à plus d'un million d'habitant·e·s.

Les résultats de l'enquête ont été complétés par un passage en revue de sources secondaires et de données primaires, recueillies par d'autres initiatives et organisations internationales (les liens vers les sources originales sont inclus dans le texte).

Cette publication est la troisième d'une série de Notes d'analyse proposées par l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence (EGI). Elle fait suite à la Note d'analyse #02 qui se concentrait sur les priorités et les demandes des villes et régions en matière d'échanges d'informations liées à la gouvernance de l'urgence. Se fondant sur des recherches et enquêtes, elle indiquait que le principal manque d'informations avait à voir avec les ressources et les finances. La Note d'analyse a été mise au point afin d'aborder ce manque.

Se focalisant davantage sur les données, les Notes d'analyses sont publiées aux côtés des Documents d'orientation, qui examinent des propositions tournées vers l'avenir, des programmes de réformes, l'innovation en matière de gouvernance et des perspectives critiques. **Disponible très prochainement, le Document d'orientation #03 s'appuie sur les résultats étudiés dans cette note et les approfondit.**

REMERCIEMENTS

L'équipe de l'EGI souhaite remercier les douzaines de fonctionnaires de gouvernements locaux et régionaux qui ont trouvé du temps dans leur agenda très chargé pour répondre à l'enquête « Les finances municipales et l'épidémie », malgré la justesse des délais et les pressions engendrées par les mesures d'urgence. Le niveau de participation témoigne bien du fait que les collectivités territoriales considèrent le partage d'informations et la collaboration comme des aspects essentiels dans le développement de réponses adaptées à cette crise.

Principales conclusions

- Les grands défis financiers rencontrés par les gouvernements municipaux et régionaux lors de la crise de la COVID-19 sont liés à **la santé des économies locales et nationales**.
- La crise a amplifié les problèmes de longue date en matière de finances infranationales tels que des **budgets insuffisants**, mais elle a également amené avec elle d'autres défis, tels que la **volatilité des revenus**, de **nouvelles demandes de services et d'investissements**, et les conséquences à court et moyen terme de la **réaffectation des investissements de capitaux pour financer les réponses opérationnelles**.
- Les défis financiers rencontrés par les gouvernements infranationaux ont été **exacerbés dans certains pays par des environnements réglementaires restrictifs**.
- Les **gouvernements infranationaux plus indépendants financièrement peuvent avoir souffert de plus grandes pertes de revenu**, les transferts intergouvernementaux ayant été les sources de revenus les moins affectées.
- On s'attend à ce que les défis amplifiés ou générés par la pandémie soient **encore plus graves après la crise sanitaire**.
- Les gouvernements locaux ont la grande responsabilité de financer des **secteurs politiques qui sont soit inflexibles dans leurs demandes soit dont la demande a tendance à être encore plus grande lors d'une crise**.
- Comme dans le cas de la crise financière mondiale de 2008, **les plans de relance post-COVID-19 indiqueront la valeur accordée par les États nations aux villes et régions**.

Avec le soutien financier de:



UNION EUROPÉENNE



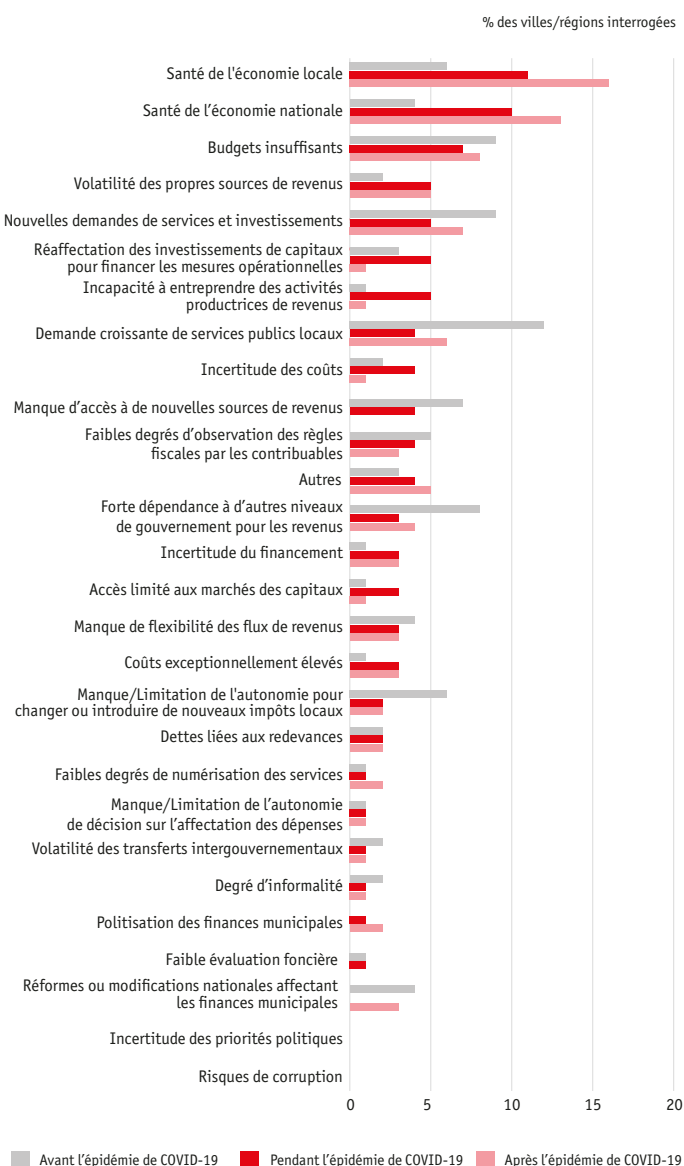
Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Le contenu de ce document est de la responsabilité de et sous aucun CGLU, Metropolis et LSE Cities prétexte il ne peut être interprété comme le reflet du positionnement de l'Union européenne

Ce document a été financé par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement. Asdi ne partage pas nécessairement les opinions exprimées dans ce document. La responsabilité de son contenu incombe entièrement à l'auteur.

Autres faits saillants de l'enquête

- En moyenne, les villes et les régions interrogées ont signalé **une hausse de 5 % des dépenses et près de 10 % de baisse dans les revenus**.
- La **source de revenus associée aux plus grandes pertes de revenu correspond aux tarifs et redevances** (-22 % en moyenne), suivie par les revenus provenant de la location ou de la vente d'actifs (-18 % en moyenne). Les transferts fiscaux intergouvernementaux ont été moins affectés (-8 % en moyenne).
- **21 % des villes/régions interrogées ont emprunté de l'argent pour faire face à la crise**. Une majorité (58 %) a choisi de ne pas le faire, même si elles auraient pu le faire si l'avaient souhaité, mais les 21 % restant n'ont effectué d'emprunt, à cause de contraintes juridiques (15 %) ou du manque d'accès aux institutions financières (6 %).

Schéma 1 : Principaux problèmes financiers des gouvernements des villes et des régions (avant, pendant et prévus après l'épidémie de COVID-19)



1. D'ANCIENS PROBLÈMES ET DE NOUVEAUX PROBLÈMES

1.1. PROBLÈMES DES FINANCES MUNICIPALES AMPLIFIÉS PAR LA CRISE DE LA COVID-19

Avant l'épidémie, outre la montée en flèche de la demande de services publics locaux et d'investissements ces dernières années, la plupart des principaux problèmes financiers des gouvernements infranationaux étaient liés à un accès inadéquat aux revenus et capitaux (voir schéma 1). Selon l'enquête, outre les budgets insuffisants, les villes et les régions interrogées se débattaient avec une dépendance excessive aux gouvernements centraux, un manque d'accès à de nouvelles sources de revenus, une autonomie limitée pour modifier/introduire des impôts et de faibles degrés d'observation des règles fiscales par les contribuables.

La crise de la COVID-19 a mené à un changement dans l'importance relative des défis financiers. Les facteurs contextuels, comme **la santé des économies locales et nationales**, sont devenus des préoccupations majeures, car ils amplifient les problèmes associés à la production de revenus. Néanmoins, outre le fait d'être insuffisants les budgets des gouvernements infranationaux sont devenus plus volatiles, résultat de cette crise. De nouvelles demandes sont également adressées aux villes/régions et vu qu'ils ont moins de possibilités de produire des revenus, **les gouvernements infranationaux ont dû réaffecter les investissements de capitaux pour financer les réponses opérationnelles**. Ceci aura de graves conséquences sur la durabilité financière des villes et des régions à court et moyen terme. De fait, les villes et régions interrogées s'attendent à ce que **les défis amplifiés par l'épidémie soient encore plus grands après la crise sanitaire**.

1.2. « L'EFFET CISEAUX »

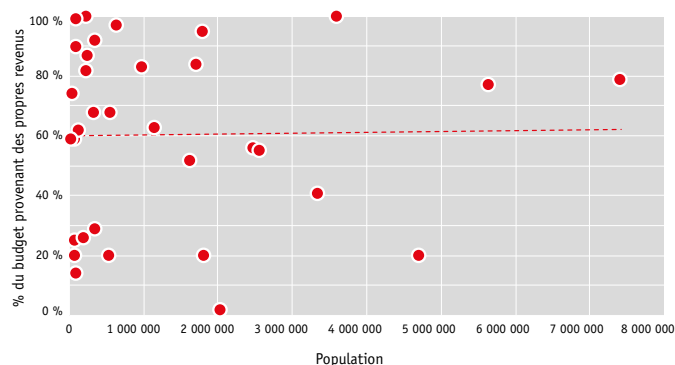
La crise de la COVID-19 impose une contrainte particulièrement importante sur les finances infranationales car elle a mené à **une hausse simultanée des dépenses** (nouveaux équipements, services de santé et sociaux, entretien et hygiène) et **une baisse des revenus** (réduction des transactions immobilières et des frais de stationnement).

En moyenne, les villes et les régions interrogées ont signalé une baisse de 10 % dans les revenus et près de 5 % de hausse des dépenses. Conformément à ce constat, des chutes brutales dans les revenus et des hausses des dépenses ont été signalées dans le monde. Les revenus de Rio de Janeiro ont décliné aux niveaux de 2010, une baisse largement due à une chute dans les impôts des services municipaux. En Nouvelle-Zélande, la ville d'Auckland prévoit une perte de 450 millions de NZ\$ (environ 320 millions USD) pour l'exercice en cours. Analyse d'ONU-Habitat, la CEA de l'ONU, CGLU-Afrique, UNCDF et Shelter Afrique estiment que les gouvernements locaux en Afrique pourraient perdre jusqu'à deux tiers de leurs ressources financières en raison de l'épidémie. Dans une enquête auprès de 300 villes et régions en Europe menée par le Comité européen des régions et l'OCDE, 90 % des interrogés s'attendaient à une baisse de leurs revenus, conséquence de la pandémie, et 85 % anticipaient une hausse dans les dépenses. Il était prévu que la source de revenus la plus impactée soit les recettes fiscales, tandis que les dépenses dans les domaines des services

sociaux, des aides sociales et du soutien aux PME seraient celles qui subiraient la plus grande hausse. Une enquête du CCRE auprès de 21 associations de gouvernements locaux et régionaux a donné lieu à des constats semblables. En outre, la plupart des interrogé·e·s par cette enquête ont signalé ne pas recevoir assez de soutien financier de la part du gouvernement national pour couvrir l'augmentation de leurs coûts.

Les défis financiers des gouvernements infranationaux ont été exacerbés dans certains pays par des environnements réglementaires restrictifs. Aux États-Unis par exemple, la loi impose aux états d'équilibrer leurs budgets. Toutefois, entre mars et août 2020, les perceptions d'impôts d'état ont été 6,4 % plus faibles qu'à la même période en 2019.

Schéma 2 : Indépendance financière des gouvernements infranationaux



2. RÉPONSES MULTINIVEAUX

2.1. RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ET DES RESSOURCES

Ces dernières décennies, les appels à une plus grande décentralisation dans le monde ont reçu pour réponse de plus en plus de transferts efficaces des responsabilités aux gouvernements infranationaux. Néanmoins, dans un grand nombre de cas, la hausse dans les budgets des villes et des régions n'a pas été proportionnelle aux responsabilités supplémentaires et aux défis auxquels elles sont confrontées. L'autonomie donnée aux gouvernements infranationaux pour mettre au point des mesures appropriées de réponse à l'urgence, par exemple, dépend souvent de la part de leur budget collecté localement. Ceci peut grandement varier d'une ville à l'autre, même au sein du même pays. De plus, **même si les territoires les plus peuplés bénéficient souvent de plus hauts degrés d'indépendance financière, ce n'est pas toujours le cas**, comme le montrent les résultats de l'enquête dans le schéma 2.

Toutefois, les villes et les régions de notre enquête signalent un degré significatif d'autonomie fiscale, avec une moyenne de 60 % de leur budget généré localement¹. Paradoxalement, étant donné que ces revenus sont susceptibles de venir des impôts locaux et partagés (ex. : immobilier), les tarifs et redevance (stationnement) et la vente d'actifs (terrains), les gouvernements infranationaux plus indépendants financièrement **peuvent avoir souffert de plus grandes pertes de revenu.**

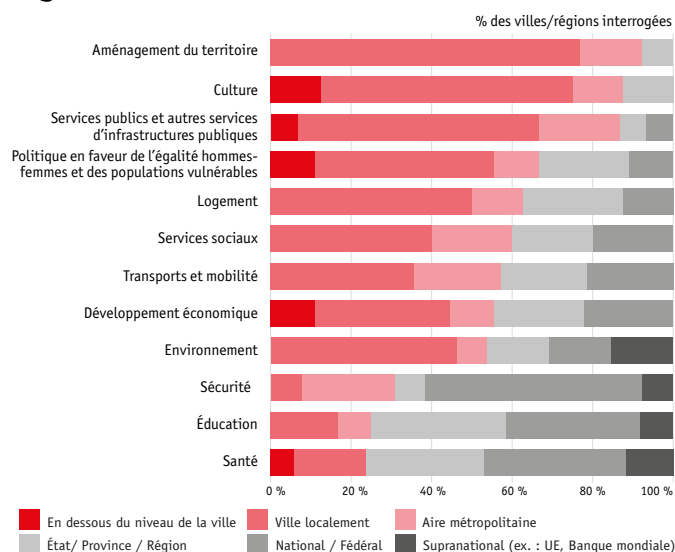
Les interrogé·e·s ont signalé que **les transferts intergouvernementaux ont fait partie des sources de revenus les moins affectées** depuis le début de l'épidémie de COVID-19 (8 % de moins, en moyenne), les villes et les régions reposant davantage sur le gouvernement central ont moins souffert de l'instabilité budgétaire.

Comme le montre le schéma 3, habituellement, **les gouvernements locaux ont la grande responsabilité de financer des secteurs politiques qui sont soit inflexibles dans leurs demandes** (services d'infrastructures publics, bien que les frais de nettoyage se soient envolés) soit dont la demande a tendance à être encore plus grande lors d'une crise (logement et services sociaux). À l'inverse, deux secteurs clés dans la réponse à la crise de la COVID-19 (santé, avec les tests de masse ; mais aussi la réglementation et la sécurité, avec l'application de la distanciation sociale) ont constitué une responsabilité de dépense principalement provinciale, étatale et/ou nationale plutôt que locale.

La façon dont les ressources sont partagées entre les différents niveaux de gouvernement en réponse à la crise est également extrêmement diverse. Après l'apparition du virus à Hubei, le gouvernement central chinois a affecté 35 milliards de CNY (environ 5,4 milliards USD) en dotations générales à la province. Ces fonds ont été dépensés à la discrétion du gouvernement provincial, en suivant des directives générales. Nombre d'autres gouvernements centraux ont augmenté les paiements de subventions aux gouvernements infranationaux (Afrique du Sud, Autriche, Brésil, Colombie, Corée du Sud, Espagne, Estonie, États-Unis, Italie, Japon, Lettonie, Norvège et Slovaquie). Certains ont été proportionnels à la baisse des revenus ou à la hausse des dépenses.

Cependant, l'enquête du CCRE de mai 2020 a présenté un panorama des transferts intergouvernementaux moins optimiste. Sur 17 pays européens, 3 seulement (Allemagne, Écosse et Estonie) ont déclaré que l'aide financière du gouvernement national était toujours opérationnelle et perçue de façon positive par les gouvernements locaux et régionaux. La plupart ont indiqué que l'aide financière avait été fournie, mais qu'elle était insuffisante ; et les villes et les régions de trois autres pays (Islande, Turquie et Bulgarie) ont déclaré qu'elles n'avaient pas encore reçu d'aide financière supplémentaire de la part de leur gouvernement national.

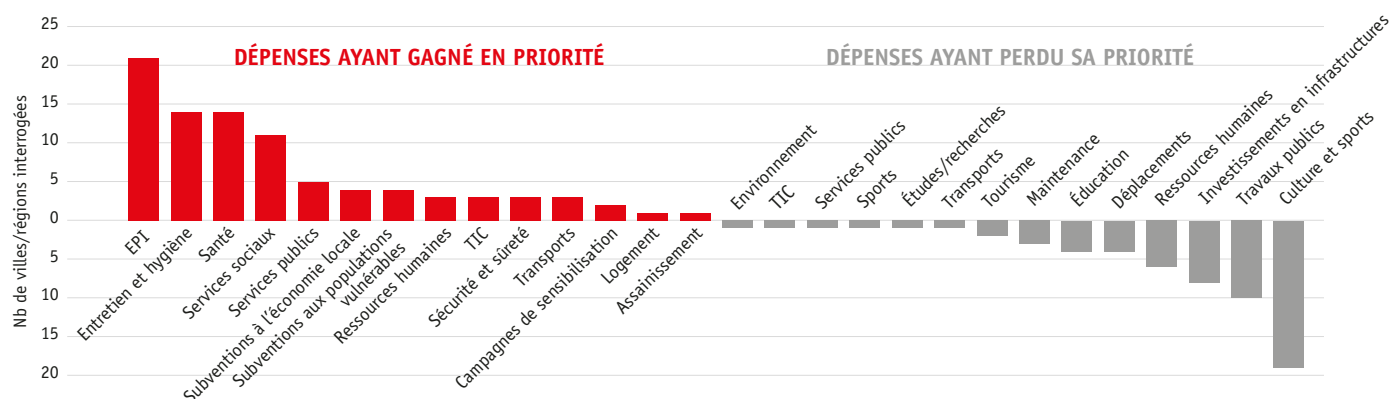
Schéma 3 : Responsabilité de financement de différents secteurs politiques selon les niveaux de gouvernement



¹ Il faut signaler que cette moyenne de 60 % n'est pas habituelle. À l'échelle mondiale, les subventions et les aides représentent normalement la principale source de revenus (51 % en moyenne) pour les gouvernements infranationaux. Il existe toutefois de grandes différences entre les pays fédéraux et les pays unitaires (les propres revenus des gouvernements infranationaux sont, en moyenne, plus élevés dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires) et entre pays à forts revenus et ceux à faibles revenus (les villes et régions des pays à faibles revenus sont plus dépendantes des transferts intergouvernementaux).

2.2. GAIN OU PERTE DE PRIORITÉ DANS LES LIGNES BUDGÉTAIRES

Schéma 4 : Dépenses prioritaires pendant la crise et domaines ayant perdu leur financement à cause de la crise



Avec l'apparition de la pandémie, les gouvernements des villes et des régions ont dû prendre de difficiles décisions de dépenses. Certains problèmes ont dû être priorités et par conséquent, d'autres ont dû être différés lors de la réponse à la crise. Le schéma 4 illustre la façon dont les villes et les régions ont dû assumer de nouvelles dépenses, telles que l'achat d'équipement de protection personnelle (ÉPI), les aides aux hôpitaux locaux et autres établissements de santé, la désinfection des espaces publics et autres services de protection sociale. En effet, malgré l'affectation « traditionnelle » des responsabilités de dépenses (cf. schéma 3), **pendant la crise, les gouvernements locaux ont dû compléter les efforts entrepris par les gouvernements nationaux et assumer les dépenses liées à la santé.**

En outre, les gouvernements locaux ont été obligés d'augmenter les budgets de leurs services publics et sociaux et de soutenir les entreprises locales qui ne pouvaient pas fonctionner pendant l'épidémie. Pour ce faire, les villes et les régions ont dû cesser de financer des secteurs politiques qui tendaient à dépendre fortement des budgets à l'échelle locale.

Les prévisions indiquent que les **répercussions sur la culture, le développement et la maintenance des infrastructures et le logement, mais également les domaines cruciaux tels que les interventions pour promouvoir l'égalité des genres et autonomiser les populations vulnérables seront très graves.** Le schéma 5 montre que la plupart des gouvernements infranationaux interrogés ont été obligés de reporter d'importants investissements pour se focaliser sur leur réponse à la crise, même si seulement 31 % d'entre eux s'attendent à devoir les annuler complètement.

2.3. LEÇONS TIRÉES DE LA CRISE FINANCIÈRE MONDIALE

Les plans de relance économique nationaux qui suivront une fois que les taux d'infection s'atténueront, donneront une idée du positionnement des gouvernements municipaux et régionaux, non seulement dans la relance, mais également dans la configuration de la gouvernance post-épidémie. Les gouvernements infranationaux bénéficieront-ils de ces plans pour financer leurs opérations et investissements ? Le processus budgétaire adhèrera-t-il aux idéaux de décentralisation et aidera-t-il à réduire « l'effet ciseaux », afin d'appuyer la continuité des services essentiels fournis par les autorités locales ? Bien qu'il soit trop tôt encore dans le cas de la crise de la COVID-19, des leçons peuvent être tirées de la crise financière mondiale de 2007-2008.

Tout comme avec la crise actuelle, les revenus des gouvernements infranationaux avaient également subi une baisse significative lors de la crise financière mondiale. Mais alors que certains pays adoptent des réformes encourageant la décentralisation dans le cadre de leur réponse (Islande, Grèce, France, Italie), d'autres se tournent vers la (re)centralisation (Monténégro, Espagne). Bien que cela soit un problème extrêmement complexe et controversé, des données récentes suggèrent que de plus hauts degrés de décentralisation ont un effet positif sur les résultats financiers.

Indépendamment du degré d'implication des gouvernements infranationaux dans la relance, il est probable que les finances restent limitées pendant un certain temps et que les villes et les régions seront obligées d'innover. Néanmoins, dans une précédente enquête de l'EGI (juillet 2020), les finances sont apparues comme l'un des secteurs faisant montre de plus faibles taux d'innovation au sein de la réponse à la crise. Bien qu'étant rares, il existe des exemples de gouvernements locaux innovant dans la gestion des pressions financières. Buenos Aires, par exemple, a adopté une loi sur la crise économique et financière, qui permet à la ville d'accéder à des ressources financières et les diriger vers la réponse à la crise.

Le Document d'orientation #03 passera en revue certaines des solutions qui pourraient être développées à l'échelle infranationale mais aussi nationale, pour permettre une réponse plus flexible et efficace aux urgences complexes.

Figure 5 : Report des investissements de capitaux (infrastructures, logement, environnement) pour se focaliser sur la réponse à la crise

% des villes/régions interrogées

