

L'IMPACT DE LA PANDÉMIE DE COVID-19 SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Gouvernance de l'urgence dans les villes et les régions
Janvier 2021



PRÉSENTATION DE LA NOTE D'ANALYSE #03

Cette note d'analyse traite de l'impact de la COVID-19 sur les finances des collectivités territoriales. Les informations qu'elle contient proviennent d'une enquête auprès des services financiers de gouvernements locaux et régionaux, réalisée du 5 novembre au 7 décembre 2020. **L'échantillon est composé de 33 territoires de 22 pays appartenant à tous les continents**, avec une représentation plus importante 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, allant de moins de 50 000 à plus de 7,4 millions d'habitants.

Les résultats de l'enquête ont été complétés par des informations issues de sources secondaires et de données primaires, recueillies par d'autres initiatives et organisations internationales (les liens vers les sources originales sont insérés 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'échange d'informations sur la gouvernance des situations d'urgence. L'enquête réalisée à cette occasion notait que le principal manque d'informations concernait la question des ressources et des finances. Cette Note d'analyse vise à combler ce manque.

Les Notes d'analyse présentent des données de base ; elles sont accompagnées de Documents d'orientation stratégique de nature plus prospective qui avancent des recommandations, suggèrent des programmes de réforme, proposent des innovations en matière de gouvernance et ouvrent des perspectives. **Le Document d'orientation stratégique #03 qui s'appuie sur les résultats de cette note sera disponible tout prochainement.**

REMERCIEMENTS

L'équipe de l'EGI souhaite remercier l'ensemble des responsables des gouvernements locaux et régionaux qui, en dépit d'agendas très chargés, ont pris le temps de répondre à notre enquête sur « Les finances locales et la pandémie », dans le temps très court que nous leur donnions et dans le contexte de pression pour apporter des réponses à l'urgence qui était le leur. Leur niveau de participation témoigne de l'importance majeure que les collectivités territoriales accordent au partage d'informations et à la collaboration dans la mise en œuvre de réponses adaptées à cette crise.

Principales conclusions

- Les principaux défis financiers auxquels les collectivités territoriales ont dû faire face au moment de la crise de la COVID-19 se rapportent à **la santé des économies locales et nationales**.
- La crise a amplifié des problèmes vécus de longue date en matière de finances locales, des **budgets insuffisants** notamment, mais elle a également mis en lumière 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 de budgets d'investissement pour financer les réponses opérationnelles**.
- Les défis financiers rencontrés par les collectivités territoriales ont été exacerbés dans certains pays par des environnements réglementaires restrictifs.
- Les **collectivités territoriales financièrement plus indépendantes ont souvent souffert de plus grandes pertes de revenu** ; les dotations et subventions des États ont généralement été les sources de revenus les moins affectées.
- Il est attendu que les problèmes amplifiés ou générés par la pandémie **s'aggravent encore après la crise sanitaire**.
- Les gouvernements locaux et régionaux ont une responsabilité importante dans le financement de **secteurs stratégiques dont la demande est inélastique ou a tendance à s'accroître lors d'une crise**.
- Comme dans le cas de la crise financière mondiale de 2008, **les plans de relance post-COVID-19 témoigneront de la valeur accordée par les États au rôle des villes et des régions**.

Avec le soutien financier de:



UNION EUROPÉENNE



Suède
Sverige



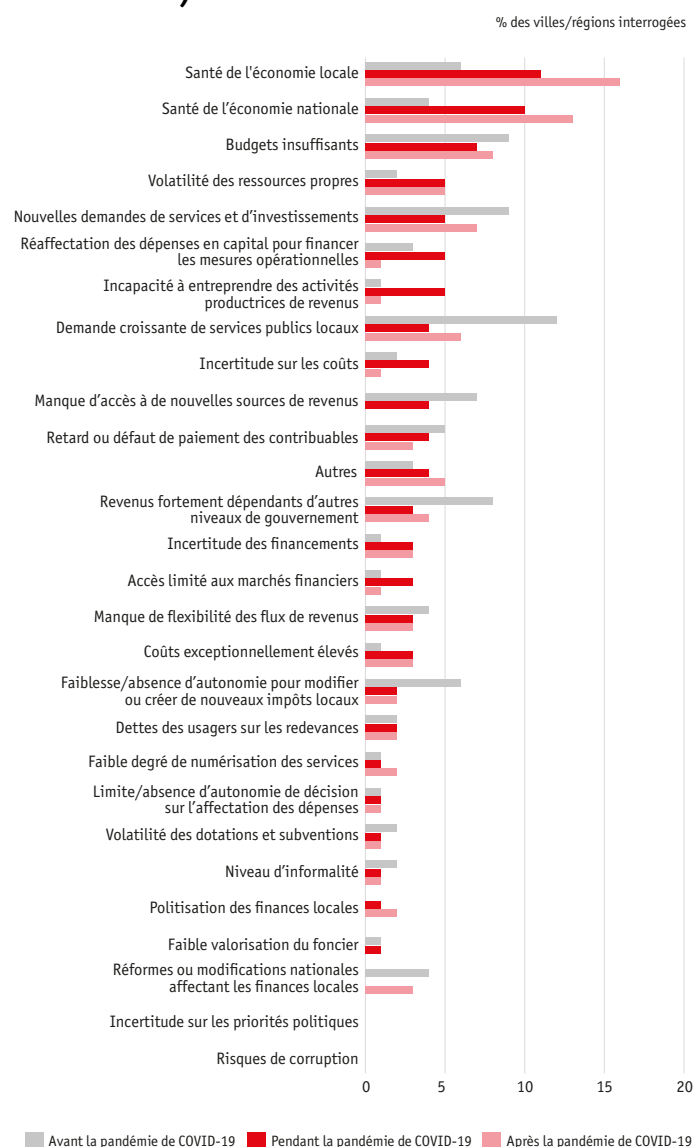
Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Le contenu de ce document est de la responsabilité de CGLU, Metropolis et LSE Cities et sous aucun prétexte il ne peut être interprété comme le reflet du positionnement de l'Union européenne.

Ce document a été financé par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, Asdi. 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

- Les villes et les régions interrogées font état, en moyenne, d'une **hausse de 5 % de leurs dépenses** et d'une **baisse de près de 10 % de leurs revenus**.
- Les **pertes de revenus les plus significatives correspondent aux recettes tarifaires et aux redevances** (-22 % en moyenne), suivies par les revenus du patrimoine (-18 % en moyenne). **Les dotations et subventions ont été moins affectées** (-8 % en moyenne).
- **21 % des villes/régions interrogées ont eu recours à l'emprunt pour faire face à la crise**. Une majorité de collectivités (58 %) a choisi de ne pas emprunter, même si elles en avaient la possibilité ; les 21 % restantes n'ont pas emprunté, à cause de contraintes juridiques (15 %) ou d'un défaut d'accès aux institutions financières (6 %).
- **Près de 2/3 des collectivités territoriales ont dû différer leurs investissements** et 1/3 s'attendent à ce que ces dépenses en capital soient définitivement annulées.

Figure 1 : Principaux problèmes financiers des gouvernements locaux et régionaux (avant, pendant et attendus après la pandémie de COVID-19)



1. PROBLÈMES ANCIENS, NOUVEAUX PROBLÈMES

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

Avant la pandémie, outre le fait de devoir faire face à la forte croissance de la demande de services publics locaux et d'investissements ces dernières années, la plupart des problèmes financiers majeurs auxquels étaient confrontées les collectivités territoriales étaient liés à un accès insuffisant aux revenus et aux ressources en capital (voir figure 1). Selon l'enquête, au-delà de l'insuffisance des budgets, les villes et les régions interrogées souffraient également d'une dépendance excessive vis-à-vis des États nationaux, d'un manque d'accès à de nouvelles sources de revenus, d'une autonomie limitée pour modifier/introduire de nouveaux impôts et taxes et de faibles niveaux de discipline fiscale des contribuables.

La crise de la COVID-19 a sensiblement modifié la hiérarchie de ces enjeux 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 génération de revenus. Par ailleurs, comme résultat de cette crise, en plus d'être insuffisants les budgets des collectivités sont aussi devenus plus volatiles. De nouvelles demandes sont également apparues et à défaut de pouvoir générer des revenus pour les satisfaire, **les collectivités ont dû réaffecter des dépenses d'investissement au financement de réponses opérationnelles**. Cela ne sera pas sans conséquences sur la soutenabilité financière des villes et des régions à court et moyen terme. De fait, les villes et régions interrogées s'attendent à ce que **les problèmes amplifiés par la pandémie constituent des défis encore plus sérieux après la crise sanitaire**.

1.2. « L'EFFET CISEAUX »

La crise de la COVID-19 a pesé d'un poids particulier sur les finances des collectivités territoriales dans le sens où elle a simultanément engendré **une hausse des dépenses** (pour le financement de nouveaux équipements, de services de santé et services sociaux, de l'entretien et l'hygiène, entre autres) et **une baisse des revenus** (réduction des transactions immobilières et des frais de stationnement par exemple).

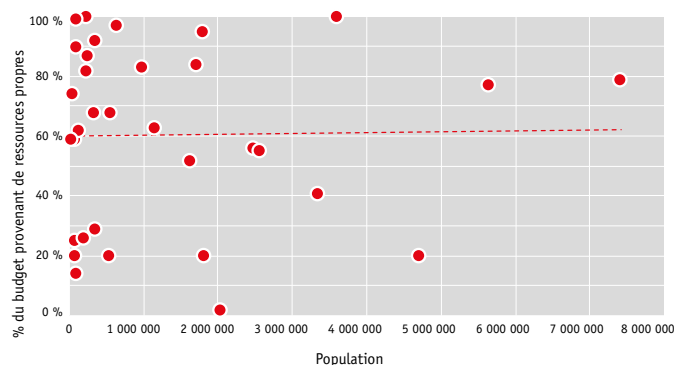
En moyenne, les villes et les régions interrogées font état d'une **baisse de 10 % de leurs revenus** et d'une hausse de près de 5 % de leurs dépenses. Ce constat général se retrouve partout dans le monde. Les revenus de Rio de Janeiro ont ainsi régressé au niveau de 2010, une baisse largement due à la chute des impôts et taxes sur les services municipaux. En Nouvelle-Zélande, la ville d'Auckland prévoit une perte de 450 millions de NZ\$ (environ 320 millions USD) sur l'exercice budgétaire en cours. Une analyse d'ONU-Habitat, de la CEA des Nations unies, de CGLU-Afrique, du FENU et de Shelter Afrique estime que les **collectivités territoriales en Afrique pourraient perdre jusqu'à deux tiers de leurs ressources financières en raison de la pandémie**. Dans une enquête auprès de 300 villes et régions en Europe menée par le Comité européen des régions et l'OCDE, 90 % annoncent s'attendre à une baisse de leurs revenus, conséquence de la pandémie, et 85 % à une hausse de leurs dépenses. Les recettes fiscales seraient la source de revenus la plus affectée, tandis que les dépenses dans les

domaines des services sociaux, des aides sociales et du soutien aux PME seraient celles qui subiraient les plus fortes hausses.

Une enquête du CCRE auprès de 21 associations de gouvernements locaux et régionaux fait le même constat. Qui plus est, la plupart des associations interrogées rapportent l'insuffisance du soutien financier de l'État pour couvrir l'augmentation de leurs coûts.

Les défis financiers auxquels doivent faire face les collectivités ont été exacerbés dans certains pays par des environnements réglementaires restrictifs. Aux États-Unis par exemple, la loi impose aux états fédérés d'équilibrer leur budget. Or, entre mars et août 2020, les impôts perçus par les états ont subi une baisse d'en moyenne 6,4 % par rapport à la même période en 2019.

Figure 2 : Indépendance financière des collectivités territoriales



2. DES RÉPONSES MULTINIVEAUX

2.1. RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ET DES RESSOURCES

Ces dernières décennies, les appels à une plus grande décentralisation dans le monde ont conduit à des transferts effectifs de responsabilités aux collectivités territoriales. Néanmoins, dans un grand nombre de cas, l'accroissement des budgets des villes et des régions n'a pas été proportionnel aux responsabilités supplémentaires qu'elles ont assumées et aux défis qu'elles ont dû relever. L'autonomie donnée aux collectivités 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, y compris au sein d'un même pays. De plus, **même si les territoires les plus peuplés bénéficient souvent de plus hauts degrés d'indépendance financière, cela n'est pas toujours le cas**, comme le montrent les résultats de l'enquête reportés dans la figure 2.

Cela dit, les villes et les régions qui ont répondu à notre enquête signalent un degré significatif d'autonomie fiscale, avec une moyenne de 60 % de leur budget généré localement¹. Paradoxalement, étant donné que ces ressources propres proviennent principalement des impôts locaux et des impôts partagés (fonciers et immobiliers notamment), des recettes tarifaires et des redevances (frais de stationnement) et de la vente d'actifs (terrains), les collectivités territoriales les plus indépendantes financièrement **peuvent avoir souffert de plus grandes pertes de revenu**. Les villes et les régions interrogées signalent que **les dotations et subventions transférées par les États ont été parmi les sources de revenus les moins affectées** depuis le début de la crise (8 % de moins, en moyenne) :

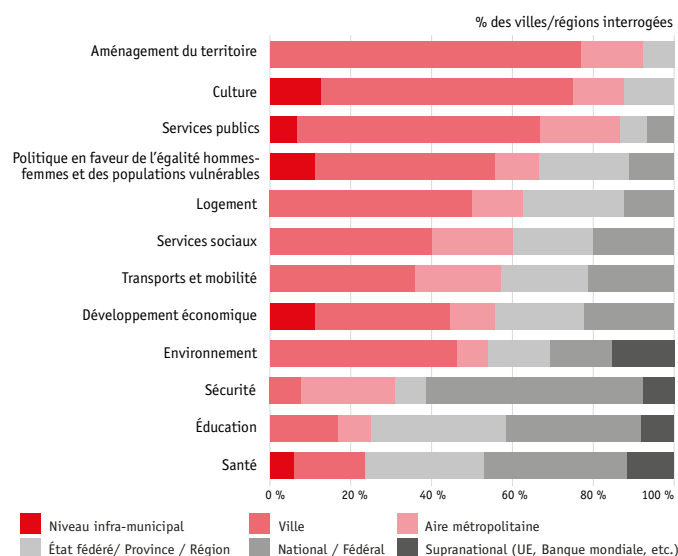
les villes et les régions plus dépendantes des transferts ont ainsi moins souffert d'instabilité budgétaire.

Comme le montre la figure 3, en règle générale, **les collectivités territoriales sont responsables du financement de politiques sectorielles dont la demande soit est inélastique** (infrastructure et services publics, quoique les frais de nettoyage aient subi une forte hausse) **soit a tendance à se renforcer en période de crise** (logement et services sociaux). À l'inverse, s'agissant de deux secteurs clés dans la réponse à la crise de la COVID-19 - la santé, avec les tests de masse ; l'ordre et la sécurité publique, avec l'application de la distanciation physique -, les dépenses ont relevé principalement de la responsabilité des états, provinces ou régions plus que de l'échelon local.

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, l'État chinois a affecté 35 milliards de CNY (environ 5,4 milliards USD) de dotations à la province. Ces fonds ont été dépensés à la discrétion de l'administration provinciale, en suivant des directives générales. De nombreux autres États ont augmenté leurs subventions aux collectivités territoriales (Afrique du Sud, Autriche, Brésil, Colombie, Corée du Sud, Espagne, Estonie, États-Unis, Italie, Japon, Lettonie, Norvège et Slovaquie). Dans certains cas, ces subventions ont été proportionnelles à la baisse des revenus ou à la hausse des dépenses.

Cependant, l'enquête du CCRE réalisée en mai 2020 présente un panorama des transferts moins optimiste. Sur 17 pays européens, 3 seulement (Allemagne, Écosse et Estonie) déclaraient que l'aide financière de leur État continuait d'être opérationnelle et perçue de façon positive par les collectivités territoriales. La plupart indiquait qu'une aide financière avait été fournie, mais qu'elle était insuffisante ; et les villes et les régions de trois autres pays (Islande, Turquie et Bulgarie) rapportaient qu'elles n'avaient reçu aucune aide supplémentaire de leur État.

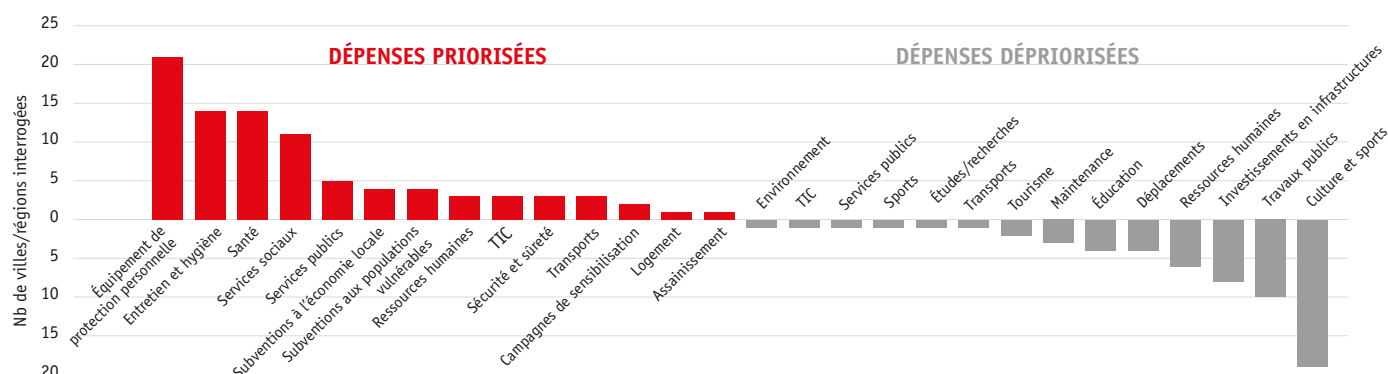
Figure 3 : Responsabilité du financement des différentes politiques sectorielles selon les niveaux de gouvernement



¹ Il faut signaler que cette moyenne de 60 % n'est pas la norme courante. À l'échelle mondiale, les dotations et subventions transférées par les États aux collectivités territoriales constituent leur principale source de revenus (51 % en moyenne). Il existe toutefois de grandes disparités entre les pays fédéraux et les pays unitaires (les ressources propres des collectivités territoriales sont, en moyenne, plus élevées dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires) et entre les pays à forts revenus et ceux à faibles revenus (les villes et les régions des pays à faibles revenus sont plus dépendantes des transferts des États).

2.2. LIGNES BUDGÉTAIRES PRIORISÉES ET DÉPRIORISÉES

Figure 4 : Dépenses priorisées et secteurs définancés pendant la crise



Avec l'apparition de la pandémie, les collectivités territoriales ont dû se résoudre à des décisions difficiles en matière de dépenses. Certaines actions ont dû être priorisées et d'autres, par conséquent, différées au moment où il fallait répondre à la crise. La figure 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, les aides aux hôpitaux locaux et à d'autres établissements de santé, la désinfection des espaces publics et d'autres services de protection sociale. En effet, malgré la répartition « formelle » des responsabilités de dépenses (cf. Figure 3), **pendant la crise, les collectivités territoriales ont dû compléter les efforts entrepris par les États et assumer des dépenses d'ordre sanitaire.**

En outre, les collectivités se sont vues obligées d'augmenter les budgets de leurs services publics et sociaux et de soutenir les entreprises locales mises à l'arrêt pendant la pandémie. Pour ce faire, elles ont dû cesser de financer d'autres secteurs fortement dépendants des appuis budgétaires des administrations locales.

Les répercussions sur la culture, le développement et la maintenance des infrastructures, le logement, mais aussi dans des domaines cruciaux comme le sont la promotion de l'égalité hommes-femmes ou l'autonomisation des populations vulnérables, seront très fortes. La figure 5 montre que la plupart des collectivités interrogées ont été contraintes de surseoir à d'importants investissements pour se concentrer sur la réponse à la crise, même si seulement 31 % d'entre elles prévoient de devoir les annuler complètement.

2.3. LEÇONS DE LA CRISE FINANCIÈRE MONDIALE

Les plans de relance économique nationaux qui seront mis en œuvre quand les taux d'infection s'atténueront, donneront une idée de la place que prendront les gouvernements locaux et régionaux, non seulement dans la phase de relance, mais également dans la configuration de la gouvernance post-pandémie. Les collectivités territoriales bénéficieront-elles de ces plans pour financer leurs dépenses courantes et leurs investissements ? Le processus budgétaire se conformera-t-il aux idéaux de décentralisation et aidera-t-il à réduire « l'effet ciseaux », afin de permettre aux collectivités territoriales d'assurer la continuité des services essentiels ? Bien qu'il soit encore trop tôt pour dire ce qu'il en sera 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 lors de la crise actuelle, les revenus des collectivités territoriales avaient également subi une baisse significative lors de la crise financière mondiale. Mais alors que certains pays adoptèrent des réformes encourageant la décentralisation pour contribuer à y répondre (Islande, Grèce, France, Italie), d'autres s'engagèrent dans une (re)centralisation (Monténégro, Espagne). Cela est assurément un sujet extrêmement complexe et controversé, mais des données récentes suggèrent que de plus hauts degrés de décentralisation ont un effet positif sur les performances financières.

Indépendamment du degré d'implication des collectivités territoriales dans la relance, il est probable que les finances restent contraintes pendant un certain temps et que les villes et les régions seront donc obligées d'innover. Néanmoins, dans une précédente enquête de l'EGI (juillet 2020), les finances sont apparues comme l'un des secteurs où l'innovation était la plus faible en réponse à la crise. Même s'ils sont encore rares, des exemples de gouvernements locaux innovants dans la gestion des pressions financières existent ici et là. Buenos Aires, par exemple, a adopté une loi sur l'urgence économique et financière, qui permet à la ville de mobiliser et cibler des ressources financières pour répondre aux crises.

Le document d'orientation stratégique #03 examinera certaines des solutions qui pourraient être développées aux échelons local, régional et national, pour apporter des réponses plus souples et plus efficaces aux urgences complexes.

Figure 5 : Report des investissements directs (infrastructures, logement, environnement) pour se concentrer sur la réponse à la crise

% des villes/régions interrogées

