

# FINANCEMENT DE L'URGENCE DANS LES VILLES ET RÉGIONS : PREMIERS ENSEIGNEMENTS DE LA PANDÉMIE

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



**DOCUMENT  
D'ORIENTATION**

## L'INITIATIVE

Ce document d'orientation s'inscrit dans l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence (Emergency Governance Initiative - EGI) menée par Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'Association mondiale des grandes métropoles (Metropolis) et LSE Cities de la London School of Economics and Political Science (LSE).

Cette initiative examine les dimensions institutionnelles des diverses actions, rapides et radicales, développées pour répondre aux situations d'urgence mondiales complexes. L'EGI vise à fournir aux gouvernements des villes et des régions des informations opérationnelles, des cadres appropriés, des connaissances et des ressources, pour répondre aux nouvelles exigences inhérentes à la gestion des situations d'urgence complexes.

## DOCUMENTS D'ORIENTATION #03

**Préparé par** Rebecca Flynn, Catarina Heeckt et Nuno F. da Cruz

**Avec le soutien de** Serge Allou, Mathilde Penard, Marine Gaudron, Edgardo Bilsky, Oscar Chamat, Silvia Llorente, Luca Arbau, Paloma Labbé et Bethany Mickleburgh

Ce document d'orientation est le troisième d'une série de publications trimestrielles qui complètent des notes d'analyse plus factuelles. Les documents d'orientation, de nature prospective, avancent des recommandations, suggèrent des programmes de réforme, proposent des innovations en matière de gouvernance et ouvrent des perspectives.

## REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier les responsables des collectivités territoriales pour leurs précieuses contributions à ce document d'orientation dans les circonstances exceptionnelles que nous connaissons, ainsi que toutes les villes qui ont répondu à l'enquête sur « Les finances locales et la pandémie ». Nous sommes tout particulièrement reconnaissants envers les experts financiers et les élus qui nous ont apporté des éclairages précieux au cours d'entretiens : Mme Tehmina Akhtar (FENU), M. Omar Siddique, (ONU-Habitat), Mme Flo Clucas (CCRE) et Mme Yvonne Aki-Sawyer (maire de Free-town). Nous remercions également Serge Allou, Mathilde Penard et Billy Cobbett pour leurs réflexions stimulantes sur les finances locales et la solidarité en temps de crise.

## AVANT-PROPOS

**Serge Allou et Mathilde Penard**, Secrétariat mondial de CGLU, proposent quelques réflexions sur l'état actuel des finances des collectivités territoriales et sur les enjeux des processus de décentralisation.

La pandémie actuelle nous rappelle avec insistance que la localisation des financements est un facteur déterminant pour atteindre les objectifs des agendas mondiaux de développement. Le financement adéquat des villes et des régions est essentiel pour qu'elles puissent apporter une réponse immédiate à leurs communautés, tout en s'engageant sur la voie d'un développement durable et inclusif.

Pourtant, dans le monde, les collectivités territoriales ne réalisent que 24 % des dépenses publiques totales, une part modeste qui masque d'importantes disparités entre les pays à faibles revenus et ceux à revenus élevés.<sup>1</sup>

Le rôle crucial que jouent les collectivités territoriales dans le développement durable est, nous le constatons aujourd'hui, plus évident encore en période de crise. Or ce rôle se trouve entravé par des contraintes institutionnelles et réglementaires qui affectent clairement la capacité financière des collectivités à assumer leurs responsabilités. Dans de nombreuses régions, la décentralisation politique, juridique, fiscale et administrative ne s'accompagne pas toujours des ressources correspondantes. Cette disparité entre les responsabilités en matière de dépenses et les ressources humaines et financières disponibles est particulièrement importante dans les pays en développement.

Dans ce contexte, de nombreuses collectivités territoriales ne disposent pas de revenus locaux suffisants pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et investir dans des services et infrastructures à long terme. D'une part, un grand nombre d'entre elles ont une faible autonomie financière et une capacité limitée à générer des revenus (taxes, redevances, recettes tarifaires), à définir les assiettes et les taux d'imposition ou encore à créer de nouveaux impôts et taxes reflétant l'évolution de la Nouvelle économie. D'autre part, les collectivités territoriales ne bénéficient pas toujours de transferts budgétaires stables, prévisibles et souples depuis les niveaux de gouvernement plus élevés. Ceci est dû en partie aux conditions liées à ces transferts, qui leur laissent peu de marge de manœuvre pour allouer les dépenses en fonction des priorités locales.

L'accès limité au crédit et aux marchés financiers accentue ces tendances. La plupart des villes et régions, en particulier dans les pays du Sud, n'ont pas accès à l'emprunt, soit parce que la législation les en empêche, soit parce que leurs projets d'investissement ne répondent pas aux critères de faisabilité, de viabilité financière et de risque, imposés par les prêteurs.

Tous ces défis sont antérieurs à la crise du COVID-19 et vont vraisemblablement persister dans un avenir proche, à moins d'une refonte radicale de l'architecture financière à tous les niveaux de gouvernement. La pandémie de COVID-19 a exacerbé les problèmes financiers existants, exerçant une pression accrue sur les budgets locaux et régionaux déjà tendus, à court et à long terme.

Les ressources d'une majorité de collectivités territoriales ont été sévèrement affectées par l'absence de collecte des taxes, charges et redevances des utilisateurs liée à l'arrêt des activités économiques et à la forte baisse des revenus des ménages. Cette situation est particulièrement problématique dans les pays à revenus faibles et moyens, où les collectivités territoriales dépendent fortement de sources élastiques de revenus et où la pauvreté et le caractère informel des activités prévalent. Parallèlement, toutes ont dû faire face à des dépenses extraordinaires pour mettre en place des mesures d'urgence opérationnelles, ce qui a lourdement pesé sur leur situation financière.

Cet « effet ciseaux » a amené de nombreuses municipalités et régions à (re)prioriser leurs dépenses et, parfois, à prendre des décisions difficiles, telles que suspendre leurs investissements directs, réduire les services municipaux ou régionaux courants ou licencier du personnel local temporaire, ce qui pourrait se traduire par une facture plus lourde encore sur le long terme. La pandémie de COVID-19 a créé une incertitude croissante sur les recettes locales. Les municipalités et les régions vont être confrontées à des difficultés constantes pour accroître leurs recettes et mobiliser des fonds complémentaires. Les transferts risquent également d'être affectés, les Etats devant faire face à leurs propres contraintes budgétaires, ce qui pourrait les inciter à recentraliser certaines fonctions. Ce manque de visibilité sur les futurs revenus locaux, associé à un niveau record des dettes souveraines, va certainement réduire encore davantage la possibilité pour les collectivités territoriales d'accéder directement à des financements externes.

De quelles manières les collectivités locales ont-elles réagi à la crise ? Quelles solutions ont été développées pour répondre à l'urgence, tout en assurant la continuité des services fournis aux communautés ? Quel rôle les collectivités territoriales auront-elles à l'avenir en tant que premiers intervenants dans les mesures d'urgence et pour favoriser le processus de reprise ? Dans quelles conditions (d'équité, de transparence et de responsabilité) seront-elles reconnues et disposeront-elles de l'espace dont elles ont besoin en tant qu'actrices clés dans la poursuite d'un avenir meilleur ? Comment pouvons-nous inspirer l'action à venir pour mobiliser les ressources nécessaires pour ce faire ? S'appuyant sur les informations et connaissances de plus en plus nombreuses que nous avons rassemblées dans le cadre de l'Initiative sur la gouvernance de l'urgence, ce document d'orientation a vocation à apporter des éléments de réponses à ces questions.

Les progrès réalisés dans les processus de décentralisation pourraient souffrir... ou sortir renforcés de cette crise mondiale, toutes les possibilités restent ouvertes.

<sup>1</sup> En 2016, les dépenses publiques des collectivités territoriales en Afrique étaient, en moyenne, inférieures à 300 dollars US par habitant, contre près de 6 000 dollars US par habitant dans les pays de l'OCDE. Source : Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales. <http://www.sng-wofi.org/>

# 1. INTRODUCTION

La pandémie a mis en exergue les défis auxquels sont actuellement confrontés les acteurs publics à tous les niveaux. **Nous vivons aujourd'hui une ère où les urgences se produisent avec une fréquence et une gravité croissantes.** Les urgences complexes, telles que celles liées à la dégradation climatique, aux risques sanitaires mondiaux et aux crises sociales extrêmes, soulèvent des défis de gouvernance uniques et exercent une pression importante sur les finances publiques. A l'échelon territorial, les problèmes liés à l'autonomie, à la stabilité et à la flexibilité financières peuvent exacerber ces tensions.

Au moment de répondre à la crise du COVID-19, **les villes et les régions ont été confrontées à un « effet ciseau »** : les dépenses liées à la santé, et aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire se sont accrues, tandis que leurs revenus baissaient en raison des perturbations économiques.

Malgré l'ampleur de ce défi, **les informations et les lignes d'orientation politiques sur le financement d'urgence des villes et des régions manquent cruellement.** En juillet 2020, l'EGI a réalisé un examen systématique des ressources en ligne sur le COVID-19 identifiées comme incluant une composante de gouvernance territoriale, et a constaté que très peu d'entre elles fournissaient des orientations politiques sur les questions financières. Les responsables municipaux et régionaux interrogés par l'EGI au cours de cette même période ont identifié les finances et les ressources comme étant le domaine dans lequel des informations complémentaires et des exemples de meilleures pratiques seraient les plus bénéfiques.

**Ce document d'orientation vise à combler ce manque.** Il propose une analyse des principales évolutions qui ont affecté les finances locales pendant la crise, et souligne les enseignements à tirer des pratiques des différents échelons de gouvernement pour améliorer la capacité financière des villes et des régions à réagir face à l'urgence.

Un an après l'émergence du virus, alors que la majorité de la population mondiale est toujours en pleine crise, le moment est propice à une réflexion sur les mesures d'urgence qui ont été prises et les enseignements que l'on peut en tirer pour alimenter non seulement la gestion en cours de la pandémie, mais aussi les réponses qui pourraient être apportées aux situations d'urgence à venir.

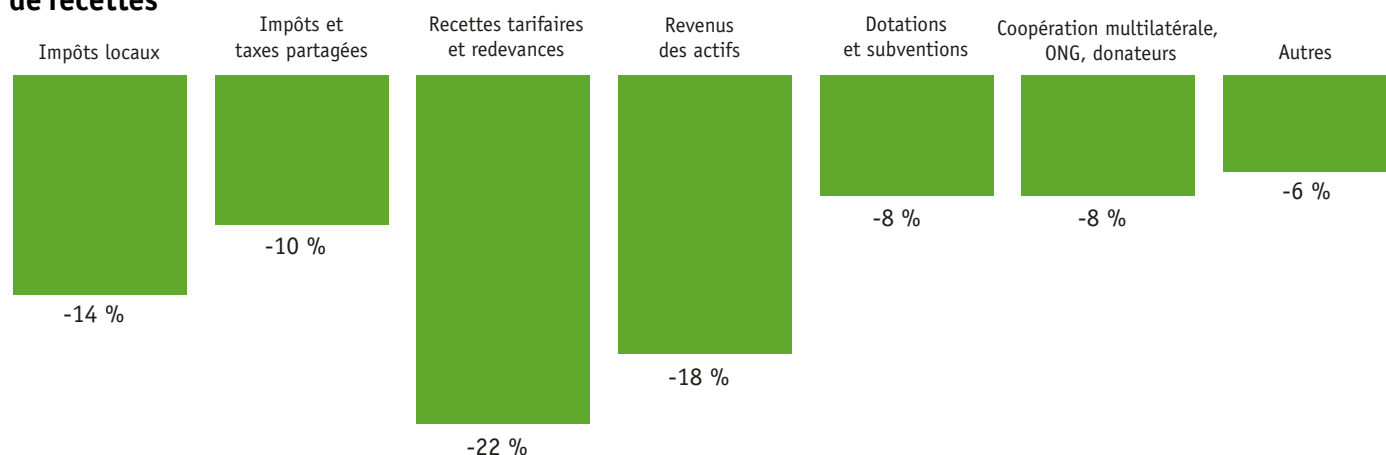
## PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

- La pandémie a amplifié nombre des défis financiers auxquels sont actuellement confrontées les collectivités territoriales, parmi lesquels **des règles budgétaires et de dépenses rigides, une volatilité élevée des recettes fiscales locales et un accès limité aux marchés financiers.**
- Dans l'urgence, **les villes et régions ont dû redéfinir leurs priorités de dépenses et réduire leurs budgets**, afin de faire face à la croissance des dépenses et à la baisse des recettes. En règle générale, les collectivités territoriales ont peu eu recours à l'emprunt pour financer les mesures d'urgence.
- **Une autonomie budgétaire accrue permettrait aux collectivités territoriales de réagir plus efficacement dans les contextes d'urgence**, mais il est nécessaire de mettre en place de nouveaux mécanismes pour diversifier les sources de financement d'urgence au niveau local.
- **Dans les contextes d'urgence, une plus grande souplesse financière est indispensable.** Cela implique d'accorder davantage d'autonomie et de responsabilités aux villes et régions, et d'avoir confiance dans leur gestion fiscale prudente, tout en les accompagnant avec un cadre strict les tenant à rendre des comptes en la matière.
- **Des systèmes stables de gouvernance multi-niveaux, favorisant la collaboration active plutôt que la concurrence entre les acteurs, doivent impérativement être mis en place pour apporter une réponse efficace en cas de crise**, y compris s'agissant de l'affectation des ressources.
- Les conséquences différenciées de la crise sanitaire actuelle rappellent combien il est important de **développer des mécanismes financiers plus solidaires pour faire face aux inégalités, tant au sein des villes, des régions et des pays qu'entre eux.** Le financement représente un levier essentiel, qui peut renforcer les déséquilibres existants ou au contraire agir comme un catalyseur dans la transition vers une société plus juste.
- La reprise suite à la crise actuelle est étroitement liée aux réponses apportées en parallèle à d'autres urgences complexes, dont la plus importante est l'urgence climatique. **Les décisions financières prises en réponse au COVID-19 sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la capacité des collectivités territoriales à réagir face aux crises futures.** Veiller à ce que les déséquilibres budgétaires ne compromettent pas les objectifs de développement durable à long terme est donc une priorité.

## ENCADRÉ 1 : L'EFFET CISEAUX EN CHIFFRES

- En novembre et décembre 2020, l'EGI a mené une [enquête](#) auprès de 33 responsables des finances locales dans 22 pays, sur tous les continents, afin d'analyser l'impact de la COVID-19 sur les budgets territoriaux. En moyenne, les collectivités interrogées ont indiqué **une baisse de 10 % de leurs recettes globales et une augmentation des dépenses d'environ 5 %**.
- Comme le montre la Figure 1, les ressources propres ont été les plus affectées. En moyenne, les villes et les régions de l'échantillon ont subi **une baisse de 22 % des recettes tarifaires et redevances, une baisse de 18 % des revenus des actifs et une baisse de 14 % des impôts locaux**.
- Les revenus issus des dotations et subventions des Etats ainsi que des financements multilatéraux et des dons ont également diminué, dans une moindre mesure, avec une baisse moyenne de 8 % dans les deux cas.
- Dans le cadre d'une [enquête](#) menée auprès de 300 villes et régions européennes, le Comité européen des régions (CdR) et l'OCDE ont constaté que **90 % des collectivités territoriales s'attendaient à une baisse de leurs revenus à la suite de la pandémie, et 85 % à une augmentation des dépenses**, en particulier dans les domaines des services sociaux, de la sécurité sociale et du soutien aux PME.
- Une [enquête](#) menée par ONU-Habitat, la CEA des Nations Unies, CGLU Afrique, le FENU et Shelter Afrique prévoit qu'en Afrique, les collectivités locales pourraient perdre entre un et deux tiers de leurs ressources financières.

Figure 1. Enquête de l'EGI : Perte de revenus moyenne depuis l'épidémie de COVID-19 par sources de recettes



## 2. EXACERBATION DES DÉFIS FINANCIERS EXISTANTS

La gravité de la crise sanitaire et la pression qui en a résulté sur les finances publiques ont entraîné une **détérioration drastique de la situation financière des collectivités territoriales**. Bien que « l'effet ciseau » se fasse sentir dans la majorité des territoires, son incidence varie sensiblement d'une région à l'autre.

Bien que de nombreux Etats aient alloué des ressources supplémentaires aux collectivités territoriales, [ces dotations n'ont pas été suffisantes pour combler les écarts entre dépenses et recettes](#), et, dans certains cas, les villes et les régions n'ont reçu aucune assistance supplémentaire. Au niveau mondial, les mesures prises pour aider les collectivités territoriales à combler leur déficit budgétaire et à augmenter leurs dépenses pour répondre efficacement à la crise ont été limitées, et les problématiques pesant, de longue date, sur les finances territoriales ont été exacerbées.

### 2.1. RIGIDITÉ BUDGÉTAIRE

En plus de la pression liée à la baisse des revenus et la hausse des dépenses, les mesures prises par de nombreuses collectivités territoriales face à l'urgence ont été entravées par **des règles budgétaires strictes limitant leur plafond d'endettement et leur imposant d'affecter les fonds à des secteurs prédéterminés**.

Par exemple, comme indiqué dans la [note d'analyse 3](#), aux États-Unis, la Constitution 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](#). En conséquence, en seulement quelques mois, les états ont été contraints d'opérer des coupes budgétaires, de puiser dans des fonds de réserve ou de trouver de nouvelles sources de revenus.

De même, [la plupart des pays de l'OCDE](#) exigent que les collectivités territoriales équilibrent leur budget et, dans de nombreux pays, elles ne sont autorisées à emprunter qu'aux fins de financement des investissements publics. Cependant, dans certains cas, **ces règles fiscales et budgétaires ont été temporairement levées ou assouplies par les Etats nationaux** pour répondre à l'urgence. [Dans une enquête](#) menée par le Comité des régions de l'UE et l'OCDE auprès des villes et régions européennes, 46 % des collectivités interrogées ont déclaré que certaines règles fiscales et budgétaires avaient été assouplies et 18 % qu'un assouplissement de ces règles était envisagé.

De plus, la latitude dont bénéficient les villes et régions pour orienter les fonds vers les priorités de leur choix est également limitée. Les dotations et subventions, qui constituent généralement une grande part des recettes territoriales, sont souvent soumises à des restrictions. **Entre 70 et 80 % des transferts des Etats nationaux sont constitués de fonds non discrétionnaires**, affectés à des priorités de dépenses particulières, généralement au sein d'un secteur. Les villes et les régions ont ainsi très peu de souplesse pour orienter les fonds vers leurs propres priorités de réponse à l'urgence, ce qui peut compliquer les dépenses liées aux actions de nature intersectorielle.

## 2.2. VOLATILITÉ DES RECETTES FISCALES

Alors que les transferts des Etats sont généralement moins flexibles, les collectivités territoriales tendent à avoir plus d'autonomie pour orienter leurs ressources propres vers leurs priorités de dépenses. Cependant, **les principales sources de revenus propres – taxes locales, recettes tarifaires et redevances, revenus d'actifs – sont elles-mêmes sensibles aux conséquences économiques des situations d'urgence complexes**.

Comme le montre la Figure 1 sur la page précédente, les revenus issus des recettes tarifaires et redevances sont ceux qui ont connu la baisse la plus forte parmi les collectivités enquêtées. Les revenus provenant des actifs et des impôts locaux ont également été fortement affectés, tandis que les revenus provenant des dons et des dotations et subventions sont restés plus stables.

Cela renvoie aussi à la question de la décentralisation financière : les collectivités territoriales ayant des niveaux d'autonomie financière plus élevés sont davantage dépendantes de leurs ressources propres, les exposant à des pertes de revenus plus importantes. Cela a été confirmé par l'enquête menée par le Comité des régions et l'OCDE, qui a montré que **les collectivités territoriales des pays moyennement et hautement décentralisés étaient plus susceptibles de prévoir des pertes de revenus modérées à élevées en raison de la pandémie**, par rapport aux collectivités territoriales des pays ayant un faible niveau de décentralisation financière.

Il est important de noter que cela n'est pas toujours le cas, en particulier dans les pays à faible revenu où les recettes des Etats nationaux sont soumises à des pressions extrêmes et dans les pays où il existe une tension politique importante entre les Etats et les collectivités territoriales. Dans ces contextes, les dotations et subventions aux collectivités territoriales sont souvent bien moins fiables (voir l'Encadré 2).

## 2.3. ACCÈS RESTREINT AUX MARCHÉS FINANCIERS

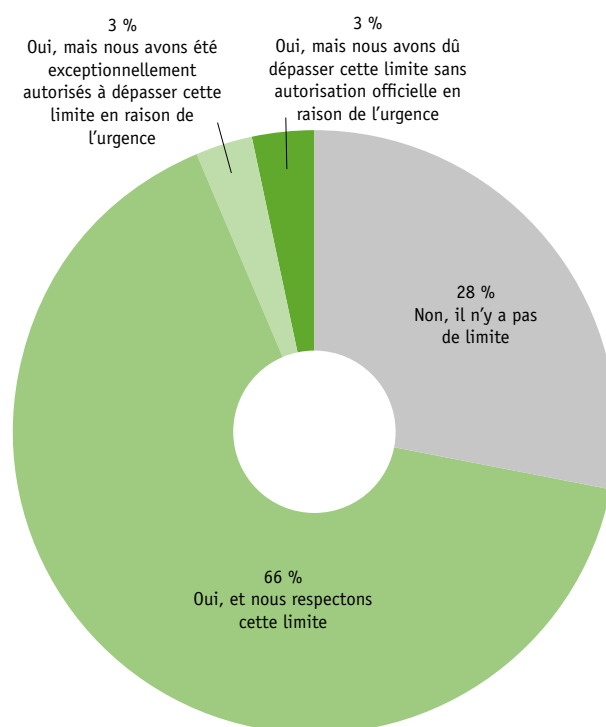
Pour combler leur déficit budgétaire, les collectivités territoriales sont souvent limitées par la latitude dont elles disposent pour emprunter sur les marchés financiers. Parmi les 33 villes et régions interrogées par l'EGI, 72 % étaient soumises à un plafond d'endettement ou n'étaient pas autorisées légalement à emprunter (voir Figure 2). Ces limites n'ont été assouplies en réponse à l'urgence que dans un petit nombre de cas.

Même lorsque les villes et les régions peuvent emprunter, **les collectivités territoriales ne bénéficient pas du même accès aux marchés financiers que les gouvernements nationaux** et ne peuvent pas accéder aussi facilement aux capitaux pour rectifier leurs déficits budgétaires. Ceci est particulièrement vrai pour les petites circonscriptions et les pays à revenu plus faible, où les marchés financiers sont moins développés ou moins disposés à s'engager avec les villes et les régions.

Afin d'emprunter avec des coûts de transaction et des taux d'intérêt réduits, les villes et les régions doivent prouver qu'elles sont solvables, ce qui dépend souvent de leur capacité à prédire leurs revenus et à percevoir des recettes propres. La stabilité et la prévisibilité des transferts intergouvernementaux ainsi qu'un certain niveau d'autonomie fiscale constituent donc une condition préalable à l'emprunt. Dans certains pays à revenus plus faibles, **les pratiques comptables opaques ou ad hoc constituent des obstacles importants à la vérification de la solvabilité** et à l'accès aux marchés financiers.

Dans les contextes d'urgences complexes telles que la pandémie de COVID-19, l'accès au financement peut être encore plus limité, car les chocs économiques se répercutent simultanément dans le monde entier. Depuis l'apparition de la pandémie, **de nombreuses dégradations des notations financières des gouvernements nationaux et des collectivités territoriales ont été observées**. La Colombie, le Mexique, l'Argentine, le Guatemala, le Nigeria et l'Afrique du Sud ont tous vu leur note dégradée par au moins une agence de notation depuis avril, ce qui a par la suite entraîné des révisions à la baisse de la note des collectivités territoriales.

**Figure 2. Enquête de l'EGI : Limites à l'endettement des collectivités territoriales\***



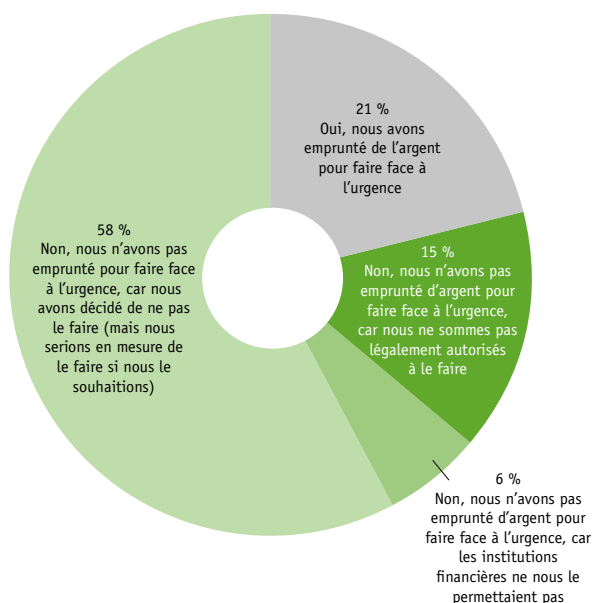
\* Y a-t-il une limite légale à la dette totale de votre ville/région ?

### 3. RÉPONSE AUX PRESSIONS FINANCIÈRES

#### 3.1. EMPRUNT LIMITÉ

Les données concordent avec les contraintes d'emprunt et l'accès limité aux marchés financiers auxquels sont confrontées les collectivités territoriales, et montrent que **seules quelques collectivités ont considérablement augmenté leurs emprunts** pour gérer l'écart entre dépenses et recettes. Comme l'illustre la Figure 3, seules 21 % des collectivités interrogées dans le cadre de l'enquête de l'EGI ont eu recours à l'emprunt pour financer les mesures d'urgence. Ce résultat est étayé par l'enquête du CdR et de l'OCDE, menée auprès de 300 villes et régions de l'Union européenne. Au moment de cette enquête, en juin et juillet 2020, seules 15 % des collectivités avaient sollicité un emprunt supplémentaire, et 24 % prévoyaient de le faire ultérieurement.

**Figure 3. Enquête de l'EGI : Augmentation de l'emprunt des collectivités territoriales en réponse à l'urgence\***



\* Depuis la pandémie de COVID-19, votre ville/région a-t-elle contracté des emprunts pour faire face à l'urgence ? Si ce n'est pas le cas, serait-elle en mesure de le faire ?

Il est intéressant de noter que la majorité des collectivités interrogées qui affirment ne pas avoir emprunté dans l'enquête de l'EGI, déclarent que cette décision n'était pas due à des contraintes légales ou à un accès limité aux institutions financières, et qu'elles auraient pu accéder à de nouveaux emprunts si elles avaient choisi de le faire. Il peut y avoir plusieurs raisons à cela, mais il est probable que les collectivités territoriales hésitent à **contracter des emprunts pour couvrir des dépenses d'urgence peu susceptibles d'entraîner un retour sur investissement**, et éviter ainsi de devoir faire face à une dette accrue, avec des recettes futures incertaines.

#### 3.2. REPRIORISATION DES DÉPENSES

Sans augmentation significative de l'emprunt, **de nombreuses villes et régions ont dû rediriger le financement des dépenses antérieures à l'urgence** pour financer la forte augmentation des dépenses liées aux mesures d'urgence. Une [enquête](#) menée dans 19 villes par l'U20 a constaté que 86 % prévoyaient de redéfinir les priorités d'allocation budgétaire pour pallier leur déficit.

La Figure 4 illustre l'évolution des priorités de dépenses dans les 33 villes et régions qui ont répondu à l'enquête de l'EGI. **Les secteurs de la culture et du sport sont ceux qui ont le plus souffert**, 19 collectivités ayant réaffecté les fonds destinés à ces secteurs. Les travaux publics et les investissements en infrastructures ont également souvent été dépriorisés. Les dépenses les plus importantes ont été réalisées dans les domaines de la fourniture d'équipements de protection individuelle, du nettoyage et de l'hygiène, de la santé et des services sociaux.

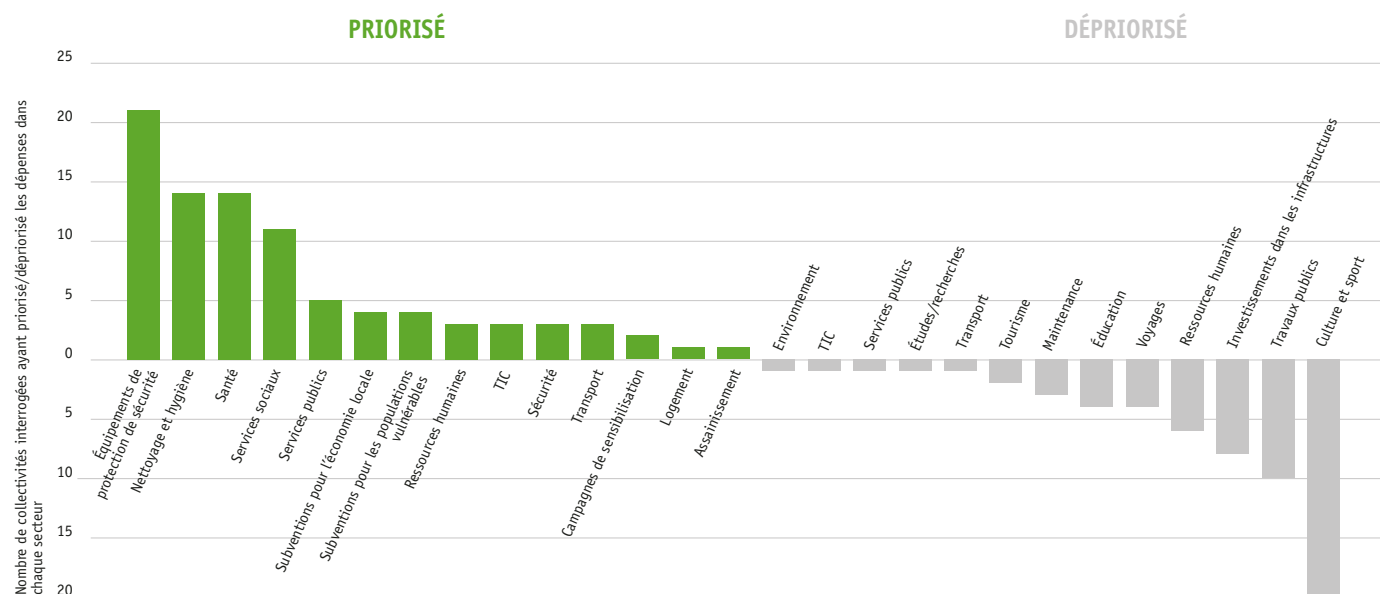
#### 3.3. COUPES BUDGÉTAIRES

La baisse des revenus et la rigueur des cadres juridiques ont conduit de nombreuses collectivités territoriales à **réduire leur budget global, malgré les exigences financières liées aux mesures d'urgence**. Sur les 19 villes interrogées dans le cadre de l'enquête U20, 82 % ont déclaré qu'elles prévoyaient de réduire leurs dépenses globales afin de faire face à leurs pertes budgétaires. Aux États-Unis, [une enquête](#) menée auprès de plus de 1 100 municipalités par la Ligue nationale des villes a révélé que 74 % d'entre elles avaient déjà commencé à opérer des coupes budgétaires. En conséquence, en octobre 2020, les états et les municipalités avaient [mis en congé sans solde ou licencié](#) 1,2 million d'employés.

Outre les dommages économiques et sociaux **causés par les congés sans solde et les licenciements en raison des coupes budgétaires des collectivités territoriales, les services essentiels peuvent basculer** du secteur public vers les communautés et la sphère privée, via le travail non rémunéré, avec des conséquences négatives sur la mobilité sociale et les inégalités. Dans les situations d'urgence complexe, les mesures officielles sont généralement complétées **de façon officieuse par le travail non rémunéré**, réalisé par les réseaux communautaires et les particuliers.

Par exemple, lors de la pandémie de COVID-19, des organisations communautaires et des réseaux d'aide mutuelle ont émergé dans des villes et régions du monde entier pour soutenir les mesures d'urgence. En Thaïlande, plus de 1 400 [points d'entraide alimentaire](#) ont été créés, afin de permettre aux gens de donner de la nourriture et des fournitures aux personnes dans le besoin. Au Brésil, le [G-10 Favelas](#), une organisation de chefs d'entreprise des zones informelles, a participé à la coordination de la production et la fourniture d'équipements et de services essentiels. Plus important encore, au sein des foyers, de façon moins visible, des millions de personnes ont assumé de nouvelles responsabilités en matière de soins, souvent parallèlement à leur travail rémunéré, en réponse aux pressions supplémentaires exercées sur les centres de soin et à la fermeture des services de garde d'enfants et des écoles. Ce travail non

Figure 4. Enquête de l'EGI : Priorités des dépenses durant l'urgence



rémunéré a épargné aux Etats et aux collectivités territoriales des dépenses supplémentaires considérables. Au Royaume-Uni, il a été rapporté que les services fournis par les familles pendant la pandémie ont permis à l'Etat central d'économiser environ 530 millions de livres sterling par jour.

**Une grande partie de ce travail non rémunéré a été réalisé par les femmes et les jeunes filles**, qui effectuent généralement plus des trois quarts du travail de soin non rémunéré dans le monde. **La part du travail non rémunéré est souvent plus élevée dans les pays à faible revenu**, où l'accès limité aux soins de santé et à l'hygiène augmente le temps consacré aux tâches domestiques et de soin.

## 4. ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR DE FUTURES URGENCES

Comme nous l'avons vu, la pandémie de COVID-19 a contraint les gouvernements et les communautés du monde entier à faire face à des pressions financières sans précédent. Mais cette crise ne constitue pas la première urgence coûteuse, et ce ne sera certainement pas la dernière. A l'heure où les responsables urbains doivent s'adapter à la nouvelle réalité post-COVID, il est important de **réfléchir aux enseignements que nous pouvons tirer du financement des mesures d'urgence en réponse à cette crise**, et s'assurer ainsi que les villes et les régions disposent des outils et des processus adéquats pour renforcer leur résilience financière et améliorer leur capacité à répondre aux futures urgences. Cela apparaît particulièrement urgent, **la reprise suite à la crise actuelle étant étroitement liée aux réponses apportées à d'autres urgences complexes** parallèles, dont la plus importante est l'urgence climatique. Alors que nous serons sans doute en mesure de surmonter le pire de la crise sanitaire actuelle dans le courant de cette année, l'urgence climatique, ainsi que les urgences sociales et économiques engendrées (ou exacerbées) par la pandémie, obligent les collectivités territoriales à continuer d'inventer des moyens innovants de financer leur réponse à ces défis.

Dans le même temps, il est important de reconnaître que les expériences sont extrêmement variées et qu'il est peu avisé de formuler des recommandations prescriptives sur les voies à suivre, dans un paysage financier aussi hétérogène... Toutefois, certaines observations clés peuvent être faites et fournir un bon point de départ au débat plus large sur les principes devant sous-tendre le financement des urgences complexes.

*Cette section s'appuie sur des recherches documentaires et sur les résultats de l'enquête de l'EGI, ainsi que sur des entretiens avec des experts financiers internationaux et des élus locaux.*

### 4.1. UNE AUTONOMIE SUFFISANTE POUR AGIR

Du fait de leur plus grande proximité avec les citoyens, les collectivités territoriales sont souvent plus conscientes des vulnérabilités et des besoins locaux. Dans le contexte du COVID-19, cela leur a permis de concevoir des stratégies de réponse rapides et adaptées au niveau local, en dépit de contraintes importantes pesant sur leurs ressources. Dans de nombreux pays, la gestion efficace de l'urgence à l'échelon local a mis en évidence la **nécessité pour les collectivités territoriales de bénéficier d'une plus grande part des budgets nationaux**, de pouvoirs étendus pour prendre leurs propres décisions et d'une plus grande latitude pour orienter la reprise, afin de promouvoir un développement urbain plus durable.

Paradoxalement peut-être, les données détaillées dans la section 2 suggèrent que les villes et régions plus décentralisées, s'appuyant de manière significative sur leurs ressources propres, ont dû faire face à de plus grandes difficultés financières que celles qui dépendaient principalement de transferts de l'Etat. En effet, les sources de revenus locales, telles que les taxes sur la consommation et les redevances, ont été, de manière générale, particulièrement affectées par l'urgence actuelle. Néanmoins, il a été clairement reconnu à l'échelle internationale

qu'il était **important de faire confiance aux villes et aux régions et de leur donner les moyens de prendre des décisions importantes en matière de dépenses** pendant la crise sanitaire. La nécessité pour les villes et les régions de pouvoir allouer leurs fonds de façon souple a renouvelé le débat sur l'importance de l'autonomie financière dans les situations d'urgence.

**« Dans plusieurs cas, nous avons constaté que les gouvernements centraux soutenaient largement les collectivités locales pour qu'elles disposent d'un accès plus large au financement ainsi que de l'autorité suffisante pour gérer la crise. »**

*Tehmina Akhtar, directrice adjointe, FENU*

La vulnérabilité des ressources propres des collectivités territoriales a mis en évidence la nécessité de développer de nouveaux outils et processus, afin que celles-ci jouissent de l'autonomie nécessaire pour accéder à des financements supplémentaires en cas d'urgence. Les niveaux de confiance et de coopération entre les différents niveaux de gouvernement varient également considérablement d'un pays à l'autre et peuvent facilement s'éroder dans des contextes de pression financière. Par conséquent, pour de nombreuses villes et régions, la diversification des sources du financement de l'urgence (et le fait d'en contrôler les dépenses) reste une priorité.

## ENCADRÉ 2 : FREETOWN, SIERRA LEONE – L'IMPORTANCE DE L'ACCÈS DIRECT AUX FONDS D'URGENCE

La ville de Freetown a pris des mesures importantes pour accroître son autonomie financière en élargissant la base de ses ressources propres. Les récentes réformes innovantes du régime d'impôt foncier ont presque quadruplé le nombre de propriétaires imposés, et le pourcentage du budget provenant de ressources propres a augmenté de 50 % à 63 % au cours de l'année passée. Malgré cela, le budget global reste très limité, 92 % des activités liées aux objectifs de développement stratégique de **« Transform Freetown »** étant financées par des subventions externes et des dons de bailleurs de fonds.

Pendant la pandémie, en raison de la décision du gouvernement central de suspendre le recouvrement des impôts et taxes, la ville a cessé de les percevoir. Cette situation, associée à des retards dans le versement des dotations et subventions de l'Etat, a mis Freetown dans une situation de précarité, et sa dépendance aux financements des donateurs pour faire face à l'urgence sanitaire s'est considérablement accrue.

**« Ce qui compte le plus pour nous, ce sont nos ressources propres, et concernant le COVID, elles ont presque uniquement dépendu du financement des donateurs. »**

*Le maire, Aki-Sawyer*

L'un des principaux défis pour les villes comme Freetown est qu'une grande partie du financement des bailleurs de fonds passe généralement par l'Etat national, et les collectivités locales ne disposent pas de l'autorité nécessaire pour définir les priorités de dépenses. Dans des situations de tensions entre les différents niveaux de gouvernement, cela peut constituer un risque sérieux affectant la fourniture des services en cas d'urgence.

L'argument qui s'oppose couramment à une plus grande autonomie financière locale est généralement celui de **« l'irresponsabilité financière »**, une préoccupation qui peut être renforcée dans un contexte d'urgence. Cela démontre l'importance de la mise en place de **dispositions garantissant la transparence et la responsabilisation** à tous les niveaux de gouvernement.

**« Il est important que les collectivités locales puissent négocier l'accès à des ressources nationales dédiées à l'urgence, mais aussi de s'assurer qu'elles rendront des comptes sur l'utilisation de ces fonds. Il est donc nécessaire d'intégrer des systèmes de suivi, de reporting et de contrôle. »**

*Omar Siddique, chef de bureau et conseiller technique principal, ONU-Habitat*

À mesure que les pays passent de la réaction à la reprise, **des sommes d'argent importantes sont investies, qui seront déterminantes quant à la capacité de résilience des villes face aux défis qui les attendent**, et il est tout à fait compréhensible qu'elles souhaitent s'asseoir à la table des décisions. Par exemple, les maires de neuf villes européennes ont contourné leurs Etats nationaux et ont directement fait appel au président du Conseil européen pour s'assurer qu'une partie des fonds européens alloués à la reprise leur serait directement affectée.

Aussi important qu'il soit de veiller à ce que les collectivités territoriales soient en mesure de prendre des décisions sur les priorités de dépenses locales, la réponse aux urgences complexes, et en particulier aux urgences climatiques, nécessitera la mise en place de **systèmes coopératifs de financement multi-niveaux**. Aucune ville ou région et aucun pays ne seront en mesure de relever seuls ces défis. C'est pourquoi il est essentiel que les gouvernements nationaux soutiennent la coopération entre les villes et les régions, afin de minimiser les réponses désynchronisées et la concurrence pour l'accès aux ressources en cas de crise.

Le développement de mécanismes de financement nouveaux et innovants destinés aux collectivités territoriales leur permettra de prendre **des mesures rapides et décisives face aux urgences complexes**, qui impliquent généralement des dépenses imprévues dépassant les budgets de fonctionnement existants. Il est également nécessaire de développer des cadres institutionnels pour que les villes et les régions puissent accéder à des crédits d'urgence à des taux préférentiels. Les Banques de développement territoriales, notamment, pourraient jouer un rôle important à cet égard et débloquer des financements locaux pour les investissements locaux, y compris pour les

mesures d'urgence. D'autres mécanismes pourraient être mis en place, incluant l'augmentation des recettes propres (par exemple, des péages routiers ou des mécanismes de captation des plus-values foncières), des fonds d'investissement urbains ciblés (par exemple, le [Fonds mondial pour la résilience urbaine](#), le [City Climate Finance Gap Fund](#), le [Fonds international d'investissement municipal](#), etc.), un accès facilité à des fonds mondiaux tels que le [Fonds vert pour le climat](#), et de nouveaux outils tels que les [obligations climat ou infrastructures durables](#), les [obligations résilience](#) et les [échanges dette-climat](#). Alors que ces approches innovantes commencent à émerger pour s'atteler au financement de l'urgence climatique, des mesures similaires doivent être mises en place pour permettre aux villes de répondre aux autres urgences complexes.

## 4.2. FLEXIBILITÉ FACE AUX CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

Les principes et mécanismes de financement d'urgence sont nécessairement différents des règles de fonctionnement habituelles et des principes généralement admis sur la manière dont les budgets doivent être dépensés. Cela veut dire qu'un **certain degré de flexibilité est essentiel** pour permettre aux villes de modifier leurs procédures habituelles, de se montrer créatives avec les ressources dont elles disposent et de réduire la pression à laquelle elles sont soumises pour équilibrer les comptes à tout prix.

S'agissant des mesures d'urgence immédiates, l'un des principaux domaines dans lesquels une plus grande flexibilité peut jouer un rôle critique concerne les exigences en matière de **délimitation des dépenses et des affectations de ressources**. Les collectivités territoriales ont dû prendre des décisions difficiles concernant la réaffectation des fonds, en privilégiant les domaines les plus urgents (voir Figure 4). Pour les villes ayant une grande autonomie financière, cela a pu faire l'objet d'une négociation interne relativement simple. Mais pour les autres, qui dépendent fortement des transferts d'Etat, il peut s'avérer difficile de libérer des dépenses préaffectées et de les rediriger vers d'autres usages, sans un soutien clair de l'Etat.

**« Les collectivités territoriales ont peu de flexibilité pour agir. Sans flexibilité, vous ne pouvez pas faire grand-chose, à part obéir aux ordres. »**

*Flo Lucas, porte-parole Finances, CCRE*

Dans la plupart des pays, il existe des règles plus ou moins rigides concernant les finances locales, notamment des limites d'emprunt et l'obligation d'équilibrer les budgets de fonctionnement et de combler en priorité les déficits lors de l'exercice suivant. Ces systèmes sont conçus pour éviter les problèmes financiers, la corruption et la mauvaise gestion budgétaire, mais l'effet ciseaux sans précédent provoqué par l'urgence actuelle appelle à [un allègement de ces obligations légales](#). Sans cette flexibilité, de nombreuses villes et régions pourraient faire face à un effondrement catastrophique de la fourniture de services au cours de l'exercice financier à venir, les obligeant à licencier leur personnel et à effectuer d'autres coupes qui auront des répercussions à long terme sur leur capacité de fonctionnement.

Les villes et les régions imaginent de plus en plus de moyens innovants pour **augmenter leur capacité d'emprunt, un moyen parmi d'autres de réagir plus facilement en cas de crise**. Bien que les emprunts n'aient jusqu'ici pas été beaucoup utilisés par les collectivités dans la réponse apportée au COVID-19 (en partie en raison des difficultés de retour sur investissement liées aux dépenses de santé), l'emprunt peut certainement jouer un rôle essentiel dans la prise en charge de certains types de réponses d'urgence. Il existe des signes encourageants concernant la planification des situations d'urgence à venir. Des travaux ont notamment été entrepris, visant à étendre l'utilisation des [mécanismes de financements groupés des collectivités territoriales](#), qui fournissent un accès conjoint aux marchés de capitaux privés (financements bancaires et obligations) ainsi que le développement de fonds offrant des conditions préférentielles, telles que [l'enveloppe de solidarité de la BERD](#), récemment approuvée, qui offre un soutien en liquidité aux municipalités. **Les mécanismes de financement coopératif sont particulièrement importants pour les plus petites villes**, qui peuvent être confrontées à des difficultés pour prouver leur éligibilité individuelle à l'emprunt, et celles situées dans les régions à revenus plus faibles dans lesquelles les marchés financiers sont moins développés. La nouvelle [Agence Afrique Territoriale](#), institution coopérative qui vise à faciliter l'accès aux marchés financiers des villes et des collectivités locales africaines, constitue une avancée importante dans ce domaine. Bien qu'il soit évidemment souhaitable que les collectivités territoriales puissent accéder plus largement à l'emprunt et que les efforts pour mettre en place ces mécanismes soient accélérés, cela ne se fera pas du jour au lendemain. Dans la plupart des cas, cela requiert [de développer leur capacité fiscale et leur solvabilité au fil du temps](#).

Au moins à court terme, **les subventions et autres types de financement provenant de donateurs resteront vraisemblablement vitaux pour financer les réponses d'urgence dans les régions à faible revenu**. De nombreuses collectivités territoriales dans les pays à faible revenu ont des budgets très réduits et une marge de manœuvre limitée pour répondre aux crises soudaines, mais les dotations d'urgence ciblées augmentent considérablement leur capacité à réagir de manière souple. Un certain nombre de collectivités territoriales ont rapidement développé des fonds d'urgence COVID-19 pour attirer des financements philanthropiques, qui se sont avérés essentiels pour garantir une réponse souple. Par exemple, début mars, avant même que le premier cas de virus ne soit signalé en Sierra Leone, **la ville de Freetown avait développé et partagé avec la communauté internationale un plan de réponse et de préparation au COVID-19, pour mobiliser des soutiens financiers**. Cela lui a permis de collecter plus de 4 millions de dollars US de dons pour les mesures d'urgence.

Au niveau national, le fait d'accorder **davantage d'autonomie et de responsabilités aux villes et aux régions en période de crise et d'avoir confiance dans leur gestion fiscale prudente, tout en les accompagnant avec un cadre strict les tenant à rendre des comptes en la matière**, pourrait jouer un rôle important dans la mise en place des mesures d'urgences et de reprise à venir. À l'avenir, les collectivités territoriales pourraient également envisager d'autres sources de financement,

qui leur permettraient de gagner en flexibilité et de se préparer à d'autres situations d'urgence, tout en offrant une protection contre les chocs économiques inattendus. Il pourrait s'agir d'investissements privés qui ne seraient assortis d'aucune exigence d'affectation des fonds (tels que les obligations à impact social), de la création de banques communautaires pour financer les infrastructures, ou de la création de fonds de prévoyance ou de fonds de réserve.

### 4.3. STABILITÉ FACE À L'INCERTITUDE

Il est essentiel que les villes et les régions puissent augmenter leurs dépenses pendant les périodes d'urgence, sans affecter leur soutenabilité financière future. L'élargissement de l'espace fiscal local, par le biais des mesures décrites aux sections 4.1 et 4.2, est au cœur de cette démarche.

Cependant, l'espace fiscal ne suffit pas à assurer la stabilité financière dans le contexte d'une urgence. Il est également extrêmement important que les villes et les régions puissent utiliser les ressources d'urgence de la manière la plus efficace possible, ce qui nécessite **une répartition claire des responsabilités dans le cadre d'un système robuste de gouvernance multi-niveaux**. Cela va de la gestion générale de la pandémie au financement de l'urgence en passant par l'allocation des ressources. Les entretiens menés pour cette étude ont mis en évidence à maintes reprises l'importance d'une coordination efficace entre les différents niveaux de gouvernement, notamment compte tenu de la multiplication de nouvelles responsabilités dans un contexte d'urgence.

Il est apparu clairement qu'une **réponse proactive et coordonnée** à la crise était le moyen le plus efficace pour réduire la propagation du virus. La mobilisation et le financement des mesures d'urgence sont d'autant plus efficaces lorsque **des cadres de gestion d'urgence ou de catastrophes sont déjà en place**, assortis d'un financement dédié aux mesures d'urgence, ou, au minimum, des structures et processus institutionnels nécessaires pour acheminer l'argent là où il est requis.

**« Dans les lieux ayant déjà connu une urgence sanitaire, le partage des responsabilités entre les collectivités locales et le gouvernement central tend à être plus clairement défini. En ce qui concerne la lutte contre la pandémie, cela a permis de réduire les points de contestation et de favoriser une action coordonnée.**

*Tehmina Akhtar, directrice adjointe, FENU*

La principale différence entre les urgences sanitaires actuelles et d'autres urgences, telles que les urgences climatiques ou les urgences sociales complexes, est que les collectivités locales ont été prises par surprise lorsque le coronavirus s'est propagé dans le monde entier. Cela impliquait que **des financements d'urgence devaient être mobilisés de manière réactive**, avec souvent très peu de temps pour s'y préparer, et par vagues progressives à mesure que l'ampleur de l'urgence devenait claire. Naturellement, cela a parfois conduit à des réponses désynchronisées, tardives ou incohérentes.

En ce qui concerne la crise climatique, il est également évident qu'il est nécessaire d'agir rapidement, mais les horizons d'action sont légèrement plus longs. La crise sanitaire actuelle souligne la nécessité pour les collectivités territoriales de réfléchir à différents scénarios et de se préparer à ses différentes conséquences. Elles doivent notamment identifier des sources de financement stables pour résoudre ces urgences de long terme. Mais une certaine stabilité est nécessaire pour planifier efficacement.

En la matière, le soutien mis à la disposition des collectivités territoriales pour leur permettre de répondre à l'urgence n'est pas toujours facile d'accès, avec des dotations et des sources de financement différentes canalisées via des canaux multiples, et cela constitue un défi majeur. Parvenir à **rationaliser l'accès à ces sources de financement faciliterait leur appropriation et augmenterait leur efficacité**. Ainsi par exemple, le FENU a introduit une nouvelle plate-forme d'e-subsidations pour mettre à la disposition des collectivités locales des dotations d'urgence discrétionnaires le plus rapidement possible, ce qui contribue à réduire la charge administrative liée à l'accès aux financements nécessaires. Nous assistons à une prolifération de nouveaux instruments financiers pour gérer les mesures d'urgence, mais il est important de garder à l'esprit les contraintes de capacité que connaissent les collectivités locales et qui peuvent les empêcher de tirer pleinement parti de ces sources de financement.

**« Nous avons constaté que des systèmes robustes d'affectation des financements au niveau local sont également efficaces au moment de fortes pressions. Lorsque les systèmes de transfert budgétaire intergouvernementaux fonctionnent, vous pouvez agir très rapidement en cas d'urgence, mais dans les contextes où ils ne fonctionnent pas, il est plus difficile de répondre efficacement.**

*Tehmina Akhtar, directrice adjointe, FENU*

Parfois, même la redéfinition des priorités des budgets existants ou le report de certaines décisions de dépenses ne suffisent pas pour pallier le déficit de financement majeur des collectivités territoriales. Cela peut conduire à des décisions difficiles susceptibles d'impacter la stabilité financière à long terme.

**La vente d'actifs pour combler les déficits de financement immédiats** constitue un exemple parmi d'autres. Bien que cela puisse aider à résoudre les problèmes actuels, la cession d'actifs risque de compromettre la capacité à long terme des collectivités locales à maintenir des flux de revenus locaux stables. Si les collectivités territoriales vendent des actifs sous contrainte, elles risquent de ne pas en tirer la juste valeur de marché. À plus long terme, cela pourrait compromettre leur capacité à répondre efficacement à d'autres urgences. Par exemple, si elles sont contraintes de vendre des logements ou d'autres infrastructures, elles ne pourront pas s'assurer pleinement que ces actifs contribuent à la résilience climatique ou au développement durable à l'avenir. Ce problème est susceptible d'être aggravé par la **dépriorisation des investissements dans les infrastructures et les transports publics** depuis le début de la pandémie.

Il existe un risque réel que les politiques d'austérité, qui ont eu des répercussions catastrophiques sur les services publics locaux suite à la crise financière mondiale de 2008/2009, connaissent une résurgence, alors que les gouvernements s'efforcent de stabiliser leurs budgets. **Les coûts cachés de l'austérité sont considérables**, et risquent d'exacerber les inégalités existantes tout en réduisant la capacité des collectivités locales à investir dans des voies et moyens qui leur permettraient de faire face à d'autres urgences complexes.

#### 4.4. SOLIDARITÉ FINANCIÈRE

Au début de la pandémie, l'idée selon laquelle le coronavirus était un « grand égalisateur » s'est brièvement répandue. Cela a bien sûr été infirmé, les pays à faible revenu et les communautés pauvres et marginalisées subissant les plus lourdes pertes en vies humaines et moyens de subsistance. Toutes les urgences complexes ont un point commun : elles **affectent de manière disproportionnée les membres les plus vulnérables des sociétés**. Les répercussions inégales de l'urgence sanitaire actuelle nous rappellent avec force qu'il est urgent de mettre au point des mécanismes plus efficaces pour remédier à ces inégalités. La finance est un levier essentiel qui peut entraîner une exacerbation des déséquilibres existants, ou, au contraire, servir de moteur pour des sociétés plus justes et une solidarité intergénérationnelle plus importante.

Des différences significatives dans la manière dont les différentes collectivités territoriales ont été affectées financièrement existent au sein des pays eux-mêmes. La propagation asymétrique du virus et les différents niveaux d'exposition économique aux conséquences de la crise, tels que la baisse du tourisme mondial, ont impacté plus durement certaines régions que d'autres. Si l'on compare les différentes régions du monde, l'impact inégal de la pandémie est encore bien plus important. En l'absence d'actions ciblées, les inégalités entre les États et au sein des États deviendront beaucoup plus marquées après la pandémie.

Cependant, avec une volonté politique d'action radicale, la crise actuelle pourrait **accélérer les transformations sociétales et économiques** absolument nécessaires pour lutter, non seulement contre l'augmentation des inégalités, mais également contre l'effondrement de l'écosystème et la dégradation climatique. Si les villes et les régions s'engagent à « mieux reconstruire », la réponse à l'urgence COVID-19 pourrait s'effectuer en synergie avec la réponse à l'urgence climatique.

**« Avec le COVID-19, les répercussions financières négatives sont différentes des précédentes. Il ne s'agit pas d'un simple choc sur la demande, nous assistons à la première catastrophe sanitaire qui oblige à restructurer les économies urbaines. »**

*Omar Siddique, chef de bureau et conseiller technique principal, ONU-Habitat*

L'un des principaux enseignements de la crise du COVID-19 a été que les réponses comportementales aux défis mondiaux peuvent être massives et rapides, et cela est valable pour les citoyens comme pour les acteurs publics. La rapidité et l'ampleur de la mobilisation des ressources et la mise en place de filets de sécurité montrent qu'avec une détermination suffisante, des changements majeurs peuvent être très rapidement

menés. Il s'agit là d'un résultat extrêmement important qui peut façonner les futures approches du financement des situations d'urgence.

Toutefois, la pandémie a également démontré que l'action unilatérale face à de grands défis mondiaux est totalement inefficace. Une plus grande collaboration et une plus grande solidarité (au sein des pays, et entre les pays et les individus) sont essentielles pour garantir que nous sortions de cette crise plus forts et mieux préparés aux incertitudes de l'avenir. Dans le monde entier, nous semblons passer d'une urgence à une autre, et nous devons commencer à repenser entièrement certains des principes de l'orthodoxie financière qui contraignent nos capacités de réponse aux urgences, et à développer de nouvelles mesures financières d'urgence fondées sur la solidarité.

Les mesures fondées sur la solidarité nécessiteront de corriger certains des effets asymétriques des situations d'urgence au moyen de mécanismes de péréquation aux niveaux local et national. Cela pourrait prendre la forme de mesures concrètes telles que des impôts redistributifs ou des dotations monétaires. Cela dit, les initiatives de partage des connaissances et d'appui au plaidoyer à travers des réseaux multilatéraux sont également importantes pour favoriser la solidarité, l'empathie et le soutien mutuel, et faire ainsi émerger des mesures concrètes. Par exemple, les Expériences d'apprentissage en direct organisées par CGLU ont mis en évidence les défis auxquels les villes sont confrontées dans leur réponse à l'urgence du COVID-19, et ont fourni une plateforme pour l'apprentissage et l'engagement conjoints.

Cependant, au regard des contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les collectivités territoriales, il y a des limites à ce qui peut être réalisé sans le soutien des États nationaux. Les cadres juridiques et les structures institutionnelles doivent fournir des conditions permettant de développer des mécanismes fondés sur la solidarité, au niveau des villes et des régions. Les collectivités territoriales doivent disposer de l'autonomie, de la flexibilité et de la stabilité financière dont elles ont besoin pour répondre de manière résolue aux urgences, non seulement dans leur propre circonscription, mais également pour soutenir d'autres collectivités territoriales qui peuvent subir des conséquences encore plus graves de la situation d'urgence. Comme nous l'avons vu avec le COVID-19, et cela se confirmera sans aucun doute avec l'urgence climatique, les urgences les plus complexes perdureront jusqu'à ce qu'elles soient traitées de manière globale au niveau mondial.

Alors que nous sortons du pire de la pandémie, il est essentiel que les capacités des collectivités territoriales à répondre aux futures urgences soient renforcées. L'état d'urgence ne se terminera pas avec cette pandémie. Tout au long des prochaines décennies, l'urgence climatique exigera des actions transformatrices et coordonnées à l'échelle mondiale, et les villes et les régions sont les mieux placées pour concevoir des stratégies de réponse démocratique adaptées aux conditions locales. Toutefois, pour ce faire, elles doivent être en mesure de financer ces stratégies.

Les plans de relance du COVID-19 offrent aux gouvernements nationaux une opportunité unique de réformer et d'investir dans des systèmes de financement territoriaux, afin que les villes et les régions soient prêtes à affronter le prochain choc mondial.

### ENCADRÉ 3 : URGENCES COMPLEXES ET INÉGALITÉS HOMME-FEMME

En matière de genre, les urgences complexes ne sont pas neutres. Les femmes ont été affectées de manière disproportionnée par la crise du COVID-19, que ce soit au niveau des revenus, de la santé ou de la sécurité, dans les [espaces publics comme privés](#). De plus, avec la montée en puissance, liée à la pandémie, du travail à distance, du travail indépendant et de l'accès en ligne aux services essentiels, les conséquences des [inégalités homme-femme en matière d'inclusion numérique](#) ont encore pris de l'ampleur. En outre, les femmes et les jeunes filles constituent la majorité des professionnels de santé, sont surreprésentées dans l'économie informelle et prennent en charge [la plupart des soins et du travail domestique non rémunérés](#).

Comme c'est souvent le cas avec les crises majeures, la crise du COVID-19 représente une opportunité de changement. Les systèmes financiers municipaux, ainsi que le transfert et le partage des ressources entre l'Etat central et les collectivités territoriales peuvent être repensés pour créer un contexte financier plus égalitaire en matière de genre. Il existe de nombreux [outils et réformes à mettre en œuvre pour les villes et les régions](#), notamment des financements spécifiquement destinés à mettre en concordance travail rémunéré et non rémunéré : lignes de crédit pour les femmes, permettant de développer des projets entrepreneuriaux ou de reconcevoir les espaces publics en prenant

mieux en compte les problématiques liées au genre ; évaluations d'impact ex ante par genre ; rapports publics des budgets destinés à la question du genre ; audits par genre des dépenses publiques. Il est important de saisir cette opportunité de reconstruire, mais aussi de répondre aux urgences futures de manière à favoriser l'égalité homme-femme. Au-delà des objectifs d'équité et de justice, [il est également essentiel de répondre à la crise du COVID-19 de manière à promouvoir l'égalité homme-femme d'un point de vue économique](#).

Toutefois, pour résoudre les inégalités homme-femme, des ressources sont nécessaires, et si les budgets des villes et des régions restent tendus, ces initiatives risquent d'être abandonnées et les progrès en matière d'égalité des genres et de reprise économique risquent d'être compromis. Les collectivités territoriales ont besoin d'aide. Mais elles doivent également garder à l'esprit qu'elles ont un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre de politiques pour que les femmes et les jeunes filles ne soient pas les plus touchées dans les situations d'urgence futures. Si les collectivités territoriales y parviennent, la crise du COVID-19 pourrait s'avérer être un tournant décisif qui nous aidera à nous préparer à d'autres urgences complexes, telles que celle du changement climatique. Si ces initiatives ne sont pas prises, cette opportunité de transformer les structures économiques, urbaines et sociales qui ont permis et renforcé certaines des inégalités les plus profondes de la société sera perdue.

## ANTICIPER L'AVENIR

*Écrit par Billy Cobbett, directeur de l'Alliance des villes*

Bien que rédigé au milieu de la pandémie actuelle, ce document arrive à point nommé et nous permet de réfléchir aux différentes façons dont les collectivités territoriales ont réagi face à l'urgence sanitaire et de mettre en évidence certains des enseignements déjà tirés. Sans surprise, ce document d'orientation montre comment les ressources des collectivités locales ont été négativement affectées, l'augmentation de la demande étant concomitante à des recettes en diminution, dans un contexte de baisse significative de l'accessibilité aux services.

Il existe également une très forte asymétrie entre les différentes réalités des collectivités locales : ce qui apparaîtra comme une chute dramatique des recettes, des capacités et des services dans une ville – une situation d'urgence réelle et sans précédent – pourra être considéré comme une amélioration significative du quotidien des citoyens dans d'autres villes.

Cette pandémie a, à tout le moins, mis en évidence des inégalités profondes au sein des villes et entre les villes : Votre urgence est ma vie quotidienne. La résistance du public face aux réglementations et changements de comportement social vitaux a sensiblement différé entre les pays et les systèmes politiques, mais, pour des centaines de millions d'habitants des villes les plus pauvres du monde, le respect des prescriptions internationales standard était tout simplement impossible.

Dans tous les cas, la pandémie a démontré le coût humain de systèmes de gouvernement local et régional sous-estimés et manquant de ressources. Dans les pires situations, elle a également été utilisée comme excuse et diversion pratique pour mettre en œuvre des politiques régressives, par tous les niveaux de gouvernement.

C'est la raison pour laquelle il est essentiel que les gouvernements et les collectivités territoriales ne se contentent pas de gérer la crise immédiate. Ils doivent résoudre les problèmes structurels existant de longue date.

Au cœur de la solution se trouve un défi qui précède la pandémie : la nécessité de repenser positivement la relation entre les différents niveaux de gouvernement, et, au niveau local, de réengager de la même manière les collectivités locales et leurs citoyens, particuliers comme professionnels. Les données montrent clairement que les réponses les plus efficaces ont été systématiquement appliquées dans les pays qui ont mis en place un dispositif de gouvernement multi-niveaux, fondé sur un partage rationnel et consensuel des fonctions, des responsabilités et des ressources.

Tout en appréciant les innovations des grandes villes du monde, ce document d'orientation met clairement en évidence les limites de l'action unilatérale, quel que soit le niveau de gouvernement. En effet, comment cela pourrait-il en être autrement ?

Les dangers de la crise sont bien réels pour les collectivités locales et leurs citoyens. L'augmentation de la dette souveraine et la baisse des recettes sont utilisées pour justifier la réduction supplémentaire des services et des aides, alors qu'il faudrait au contraire investir dans les ressources humaines, les institutions et les infrastructures, et établir les bases des solutions permanentes nécessaires pour répondre non seulement aux urgences, mais également à la question, plus vaste et tout aussi urgente, de l'avenir de chaque ville.

LSE Cities  
 London School of Economics and Political Science  
 Houghton Street  
 Londres WC2A 2AE  
 Royaume-Uni  
[LSE.Cities@lse.ac.uk](mailto:LSE.Cities@lse.ac.uk)  
[lse.ac.uk/cities](http://lse.ac.uk/cities)

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)  
 Secrétariat mondial  
 Carrer Avinyó, 15  
 08002 Barcelone  
 Espagne  
[info@uclg.org](mailto:info@uclg.org)  
[uclg.org](http://uclg.org)

Metropolis  
 Secrétariat général  
 Avinyó, 15.  
 08002 Barcelone  
 Espagne  
[metropolis@metropolis.org](mailto:metropolis@metropolis.org)  
[metropolis.org](http://metropolis.org)

## Initiative sur la gouvernance de l'urgence

**Équipe LSE :** Philipp Rode, Nuno F. da Cruz, Catarina Heeckt, Rebecca Flynn, Bethany Mickleburgh, Emily Cruz, Anna Shaikly.

**Équipe CGLU :** Edgardo Bilsky, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Serge Allou, Mathilde Penard, Paloma Labbé, Claudia García, José Álvarez, Alejandra Salas.

**Équipe Metropolis :** Oscar Chamat, Luca Arbau, Marta Briones, Lia Brum, Silvia Llorente, Agnès Bickart, Hélène Jourdan, Teresa Oliver.

**Equipe CCRE :** Marine Gaudron.

**Comité de direction :** Emilia Sáiz, Edgardo Bilsky, Sithole Mbanga, Octavi de la Varga, Oscar Chamat, Rahmatouca Sow, Ricky Burdett, Jo Beall, Philipp Rode.

**Groupe consultatif :** Julian Baskin, Somsook Boonyabancha, Diane Davis, Eric Huybrechts, Jorge Pérez-Jaramillo, Naim Kapucu, Susan Parnell, Aromar Revi, Tony Travers, Lorena Zárate.

**Conception graphique**  
 Atelier Works.

Ce document d'orientation entend servir de base aux discussions. Bien que tous les efforts possibles aient été faits pour garantir l'exactitude du contenu de ce rapport, les auteur·rice·s et/ou LSE Cities, CGLU et Metropolis ne sauraient être tenu·e·s responsables de toute perte ou dommage qui pourrait éventuellement résulter de l'utilisation de la présente publication.

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 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.

**metropolis** ●