



L'impact territorial du COVID-19 : gérer la crise aux différents niveaux de gouvernement

Révisé le 10 novembre 2020

Le COVID-19 amène tous les niveaux de gouvernement à travailler dans un contexte d'incertitude totale. Cette crise a des incidences locales et régionales très hétérogènes, ce qui a des conséquences importantes au regard de la gestion de crise et de l'action des pouvoirs publics. Le présent document examine l'impact territorial de la crise du COVID-19 dans ses différentes dimensions : sanitaire, économique, social et budgétaire. Il présente des exemples de mesures prises par les gouvernements aux niveaux national et infranational pour atténuer cet impact territorial, et propose dix axes d'action. Enfin, il examine les perspectives d'avenir en étudiant les répercussions de la crise au regard de la gouvernance pluri-niveaux, ainsi que les éléments devant être pris en compte par les responsables de l'action publique pour renforcer la résilience des régions.



En 2020, le COVID-19 a atteint presque tous les pays et touché plus de 50 millions de personnes dans le monde¹. L'administration publique a été amenée à travailler dans un contexte d'incertitude totale et à opérer des arbitrages difficiles face aux défis que représente le virus sur le plan sanitaire, économique et social. Au printemps 2020, plus de la moitié de la population mondiale a subi un confinement assorti de mesures fortes visant à enrayer la propagation du virus. Au-delà de la tragédie humaine et sanitaire que représente le coronavirus, il est maintenant largement admis que la pandémie a provoqué la crise économique la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. De nombreuses économies ne retrouveront pas leur niveau de production de 2019 avant 2022, au plus tôt (OCDE, 2020^[1]). Le rebond de l'épidémie à l'automne 2020 accroît l'incertitude. La nature de la crise est sans précédent : outre les chocs sanitaires et économiques à court terme, ses effets sur le capital humain, la productivité et les comportements risquent de se prolonger dans le temps. La crise du COVID-19 a considérablement accéléré certaines tendances, en particulier la numérisation. Elle a bouleversé le monde, provoquant des vagues de changement dans de multiples domaines (OCDE, 2020^[2]).

Le présent document met en évidence l'importante dimension territoriale de la crise du COVID-19. Les administrations infranationales – régions et communes – sont en première ligne de la gestion de la crise et de la relance, de même qu'elles sont confrontées à l'asymétrie des effets de l'épidémie sur le plan sanitaire, économique, social et budgétaire – non seulement entre les pays, mais aussi à l'échelle régionale et locale. À titre d'exemple, la population peut être plus touchée par la maladie dans certaines régions que dans d'autres. Les grandes zones urbaines ont été durement frappées, mais en leur sein, les quartiers défavorisés le sont plus que les autres. Au cours des derniers mois, l'épidémie s'est propagée au sein des régions les moins peuplées de certains pays. Aux États-Unis, par exemple, la plus forte hausse du nombre de décès en octobre a été enregistrée dans les comtés ruraux éloignés des centres urbains. Les risques sont très variables selon les lieux de vie. Cette variation régionale de l'incidence de la maladie appelle à une approche territoriale des réponses apportées par les pouvoirs publics sur les fronts sanitaire, économique, social et budgétaire, ainsi qu'à une solide coordination entre les administrations.

Nombreuses sont les administrations qui, à différents niveaux, ont réagi rapidement en adoptant une approche territorialisée et en prenant des mesures nationales et infranationales pour faire face à la crise du COVID-19 :

- Dans le domaine sanitaire : de nombreux pays adoptent des approches territorialisées, par exemple en ce qui concerne les masques ou le confinement.
- Dans le domaine socioéconomique, les administrations débloquent des fonds publics considérables pour protéger les entreprises, les ménages et les populations vulnérables. Elles ont ainsi déboursé globalement plus de 12 000 milliards USD depuis mars 2020. De nombreux pays, ainsi que l'UE, ont réaffecté les fonds publics au profit des priorités de la crise, à savoir la santé, les PME, les populations vulnérables et les régions particulièrement frappées par l'épidémie. Par ailleurs, plus des deux tiers des pays de l'OCDE ont adopté des mesures pour soutenir les finances des administrations infranationales – à la fois au niveau des dépenses et des recettes – et ont assoupli les règles budgétaires.
- De nombreux gouvernements ont annoncé de vastes plans de relance – d'une ampleur d'ores et déjà beaucoup plus vaste qu'en 2008 – axés sur les investissements publics. Ces plans privilégient trois axes d'action : i) renforcement des systèmes de santé ; ii) numérisation ; iii) accélération de la transition vers une économie neutre en carbone.

Ce document présente des exemples de bonnes pratiques mises en œuvre dans les pays de l'OCDE et ailleurs pour atténuer les effets de la crise sur les régions et les communes. Il propose également dix axes d'action pour gérer l'impact territorial du COVID-19 et ses conséquences sur la gouvernance pluri-niveaux,

¹ En novembre 2020



les finances infranationales et l'investissement public, ainsi que des éléments devant être pris en compte par les responsables de l'action publique pour renforcer la résilience des régions.

- Mettre en place des structures de coordination pluri-niveaux ou activer/réorienter les structures existantes réunissant les représentants des administrations nationales et infranationales afin de minimiser le risque de réponse fragmentaire à la crise.
- Favoriser la coopération entre les communes et les régions de manière à mieux coordonner les interventions et limiter la compétition pour l'accès aux ressources. Promouvoir la collaboration des régions ou des communes pour ce qui est des approvisionnements, en particulier dans les situations d'urgence. Encourager l'utilisation des outils de l'administration en ligne ainsi que l'innovation numérique pour simplifier, harmoniser et accélérer les procédures d'achat au niveau infranational.
- La coopération internationale doit être mise en œuvre activement et soutenue à tous les échelons de l'administration afin que les mesures adoptées pour la relance soient cohérentes sur l'ensemble du territoire (par exemple en ce qui concerne la fermeture/réouverture des frontières, le confinement, les stratégies de déconfinement et les travailleurs migrants)
- Envisager une approche territorialisée pour la mise en œuvre des mesures de lutte contre la pandémie.
- Renforcer l'aide nationale et infranationale aux groupes vulnérables pour éviter que leur situation ne se dégrade encore plus et accroître son caractère inclusif, notamment en simplifiant et en facilitant l'accès aux programmes d'aide, en proposant des services bien ciblés, en mettant en place des programmes de relance budgétaire adaptés et/ou innovants et en définissant les besoins de révision des politiques de péréquation.
- Encourager un dialogue permanent entre les administrations nationales et infranationales au sujet des conséquences de la crise du COVID-19 sur les budgets infranationaux en partageant des informations et des données et en prenant en considération l'hétérogénéité des effets de la crise. Aider les autorités infranationales à réduire l'écart entre la baisse des recettes et la hausse des dépenses qu'entraîne la crise afin d'éviter l'insuffisance et l'absence de financement de certaines missions ainsi que d'éventuelles coupes dans les dépenses infranationales. L'octroi de subventions spéciales pourrait permettre de combler cet écart.
- Étudier et mettre en place d'autres outils et mesures budgétaires – temporaires ou permanentes – tels que des régimes fiscaux, un accès plus facile à des sources de financement extérieur (crédit) ainsi que des outils de gestion financière modernes, novateurs et offrant une plus grande flexibilité. Privilégier la révision de la gestion financière infranationale et l'amélioration de l'efficacité des dépenses et des recettes pour parvenir, sur le moyen et le long termes, à rétablir l'équilibre budgétaire.
- Assortir les stratégies nationales de relance par l'investissement d'une dimension territoriale et y faire participer le plus tôt possible les administrations infranationales (pas seulement les communes, mais aussi les régions).
- Tirer les enseignements des stratégies de relance par l'investissement mises en œuvre en 2008 pour éviter de reproduire les mêmes erreurs. L'une de ces erreurs est de répartir les sources de financement entre une multitude de projets d'infrastructure de faible ampleur, dans le but de dépenser l'argent rapidement (aux dépens des priorités à long terme comme la durabilité et la résilience).
- Se servir de l'investissement public à tous les niveaux de l'administration pour soutenir durablement la relance post-COVID-19 et éviter de l'utiliser comme une variable d'ajustement ; limiter la fragmentation de l'allocation des fonds destinés aux mesures d'intervention face à la crise ; veiller à ce que les critères d'allocation soient guidés par les priorités stratégiques régionales ; intégrer des objectifs sociaux et climatiques dans les plans de relance conçus par les



différents niveaux de l'administration ; enfin, envisager l'introduction à tous les niveaux de l'administration de critères de renforcement de la résilience pour attribuer les fonds publics.

L'impact territorial du COVID-19

Introduction

La crise du COVID-19 amène les gouvernements du monde entier à travailler dans un contexte d'incertitude totale et à opérer des arbitrages difficiles face aux défis que représente le virus sur le plan sanitaire, économique et social. Au cours des trois premiers mois de 2020, le tout nouveau coronavirus a, en se propageant, donné lieu à une pandémie mondiale. Au printemps de la même année, plus d'un milliard d'élèves et d'étudiants ont été concernés par la fermeture de leurs établissements. En novembre 2020, le COVID-19 avait gagné presque tous les pays et contaminé plus de 50 millions de personnes dans le monde, causant plus de 1.25 millions de morts. Plus de la moitié de la population mondiale a subi un confinement assorti de mesures fortes pour enrayer la propagation de la maladie, à une échelle inégalée dans l'histoire.

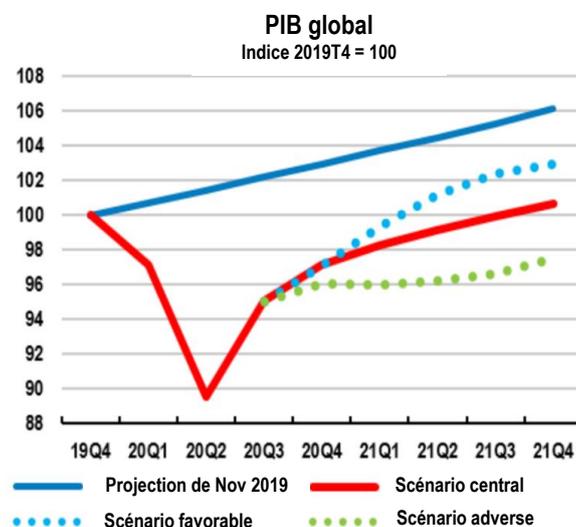
Au-delà de la tragédie humaine et sanitaire que représente le COVID-19, il est maintenant largement admis que la pandémie a provoqué la crise économique la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. La désorganisation des chaînes d'approvisionnement mondiales, le fléchissement de la demande de biens et services importés, l'effondrement du tourisme international (OCDE, 2020^[3]) et la diminution des voyages d'affaires – et le plus souvent une combinaison de ces éléments – mettent à mal tous les secteurs de l'économie. Les mesures visant à enrayer la propagation du virus ont touché très durement les PME et les entrepreneurs (OCDE, 2020^[4]). Le chômage et le nombre de demandeurs d'aides ont augmenté, parfois de manière spectaculaire. De nombreux pays ont mis fin au confinement dans le but d'atténuer les effets de la crise économique, mais ils se sont retrouvés à l'automne 2020 face à une recrudescence du nombre de cas qui a compromis la relance. Tant qu'un traitement, vaccin ou remède n'est pas disponible, la stratégie de sortie de crise ne saurait être linéaire et suppose l'alternance entre ouvertures et fermetures.

Selon les estimations publiées par l'OCDE en septembre 2020, le PIB réel aura chuté de 4.5 % à l'échelle mondiale en 2020, avant d'enregistrer une hausse de 5 % en 2021. S'élevant à 5.4 % en 2019, le chômage au sein de la zone OCDE devrait atteindre 9.4 % au 4^e trimestre 2020. L'apparition régulière de foyers locaux de contamination donnent lieu à des interventions ciblées au niveau local plutôt qu'à des mesures de confinement national ; la vaccination à grande échelle ne devrait pas être possible avant la fin 2021 (OCDE, 2020^[1])



Graphique 1. Projections du PIB mondial

Prix constants, Indice 4T 2019 = 100



Source : OCDE (2020), Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire septembre 2020

Compte tenu du caractère multiforme et de l'ampleur sans précédent de la crise du COVID-19, les comparaisons avec les crises antérieures, et notamment la crise financière de 2008-2009, présentent d'importantes limites. La crise actuelle se révèle inédite car elle provoque un choc à la fois sur l'offre et sur la demande, et touche tous les secteurs et toutes les régions du monde. L'incertitude y est également beaucoup plus grande. Les gouvernements sont confrontés à un difficile arbitrage entre la nécessité de gérer la relance économique et celle d'atténuer les effets d'une deuxième vague de contamination.

La crise du COVID-19 présente une forte dimension territoriale, dont les implications en termes de gestion des conséquences sont lourdes pour les pouvoirs publics. De ce point de vue, deux aspects essentiels sont à prendre en considération par les responsables de l'action publique :

- La crise a une incidence régionale et locale très inégale au sein d'un même pays. Certaines régions, et en particulier les plus fragiles comme les zones urbaines défavorisées, ont été frappées plus durement que d'autres. Certaines populations vulnérables ont été elles aussi plus touchées. Les conséquences économiques de la crise varient selon les régions, tout au moins au début. Les facteurs entraînant des différences sont notamment la dépendance d'une région à l'égard des secteurs exportateurs et des chaînes de valeur mondiales, ainsi que sa spécialisation, par exemple dans le tourisme.
- Les autorités infranationales – régions et communes – sont en première ligne dans la gestion de crise car elles sont chargées d'aspects essentiels des mesures de confinement, des soins de santé, des services sociaux, du développement économique et de l'investissement public. Ces responsabilités étant partagées entre les différents niveaux de l'administration, une coordination de l'action est indispensable.

La pandémie de COVID-19 aura des répercussions à court, moyen et long terme sur le développement territorial ainsi que sur le fonctionnement et les finances des autorités infranationales. Un risque est que les pouvoirs publics ciblent leurs actions uniquement sur le court terme. Pour renforcer la résilience des systèmes économiques et sociaux au niveau régional, les réponses immédiates à la crise doivent donc inclure des priorités à plus long terme.



L'impact territorial de la crise sanitaire

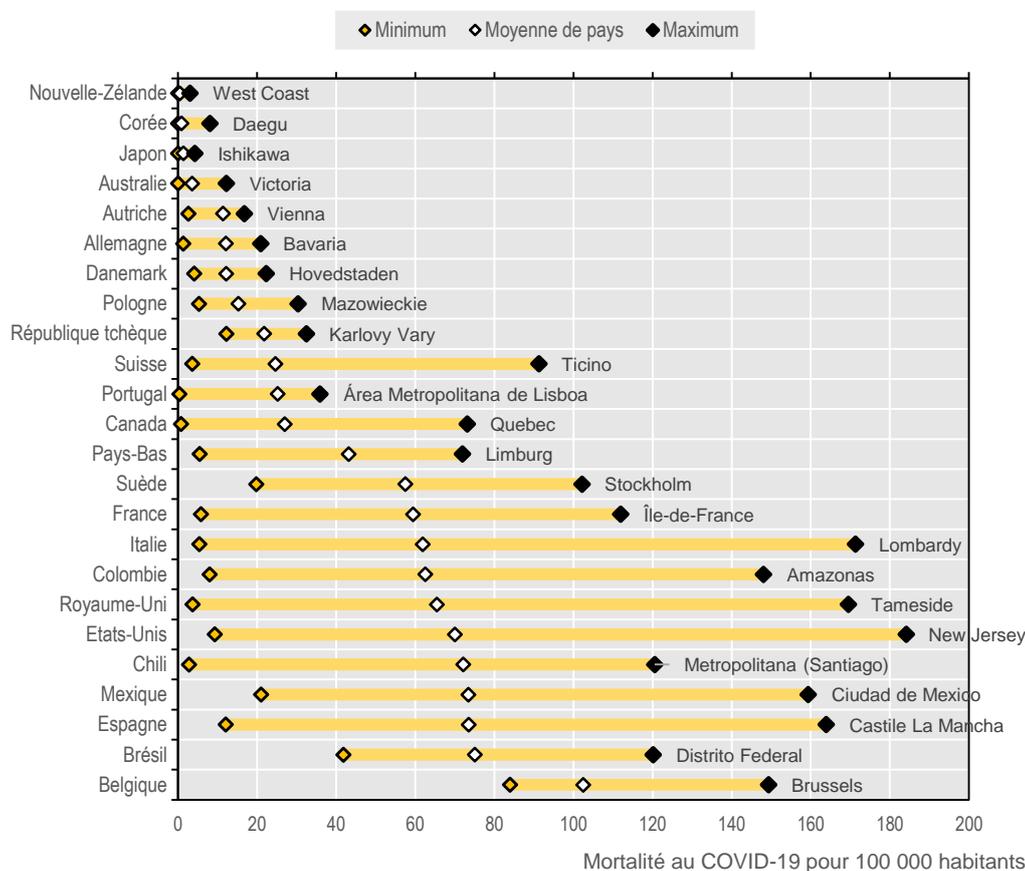
Comme toutes les pandémies, celle du COVID-19 a une dimension spatiale dont il faut tenir compte (McCoy, 2020^[5]). À ce jour (novembre 2020), il est clair que les incidences de la crise du COVID-19 sont très variables non seulement entre les pays, mais aussi d'une région ou d'une commune à l'autre au sein d'un même pays, tant du point de vue des cas déclarés que des décès dus au virus. En République populaire de Chine (ci-après « Chine »), 83 % des cas confirmés étaient concentrés dans la province de Hubei. En Italie, c'est le nord du pays qui a été le plus durement frappé et l'une des régions les plus riches d'Europe, la Lombardie, a enregistré le plus grand nombre de cas (47 % en novembre) (Gouvernement italien, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[6]). En France, ce sont les régions de l'Île-de-France et du Grand Est qui ont été les plus touchées, avec respectivement 34 % et 15 % des cas comptabilisés à l'échelle nationale (Gouvernement français, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[7]). Aux États-Unis, l'État de New York est celui qui concentre la plus forte proportion de cas (14.6 %), suivi par le Texas (8 %). Au Canada, les provinces du Québec et de l'Ontario représentaient respectivement 61 % et 31 % du nombre total de cas en novembre (Gouvernement du Canada, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[8]). Au Chili, la région métropolitaine de Santiago cumulait en novembre 70 % des cas (Ministère de la Santé du Chili, 2020^[9]). Au Brésil à la même période, Sao Paulo concentrait 25 % des cas (Gouvernement brésilien, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[10]). En Inde, l'État du Maharashtra enregistrerait 21 % des cas confirmés dans le pays en novembre, tandis qu'en Russie, Moscou représentait 24 % du nombre total des cas enregistrés.

On observe également une forte concentration régionale de la mortalité liée au COVID-19 (Graphique 2). Au niveau national, le nombre de décès pour 100 000 habitants peut être très variable, en particulier dans les pays les plus durement frappés. En Italie, par exemple, la région la moins touchée est la Calabre avec 5.5 morts/100 000, alors que la plus touchée est la Lombardie avec 171 décès/100 000. Aux États-Unis, l'État du Vermont enregistrerait 9.3 morts/100 000, mais celui du New Jersey 184. Au Brésil, on dénombrait 41.8 morts/100 000 dans la province du Minas Gerais, mais 120/100 000 dans le District fédéral. À l'échelle mondiale, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande sont les pays les moins touchés. La ville coréenne de Sejong n'a enregistré aucun décès, tandis que celle de Daegu en a comptabilisé 8.1/100 000.



Graphique 2. Différences entre les régions au sein des pays en termes de décès dus au COVID-19

Nombre de décès dus au COVID-19 pour 100 000 habitants, régions NUTS-2 (TL2), novembre 2020



Note : Les 24 pays sont des pays de l'OCDE et le Brésil. Parmi les 37 pays de l'OCDE, l'Estonie, la Lettonie et le Luxembourg n'ont pas de régions au niveau NUTS-2 ; il n'y a pas de données au niveau NUTS-2 pour l'Irlande, l'Islande, Israël, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, la Lituanie, la Norvège, la République slovaque et la Slovaquie. Pour la Nouvelle-Zélande, les données sont disponibles par conseil de santé de district. Pour le Canada et le Japon, il manque respectivement une province (Île du Prince Édouard) et une préfecture (Iwate). Pour les États-Unis, seuls les 50 États sont pris en considération. Les données ont été relevées entre le 24 octobre et le 2 novembre.

Sources : (Australian Broadcasting Corporation, 2020^[11] ; Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé, des Soins et de la Protection des consommateurs (Autriche), 2020^[12] ; Belgium Infectious Diseases Data Exploration Platform, 2020^[13] ; Gouvernement brésilien, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[10] ; Gouvernement du Canada, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[8] ; Ministère de la Santé du Chili, 2020^[9] ; Colombia National Institute of Health, 2020^[14] ; Ministère de la Santé (République tchèque), 2020^[15] ; Ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports (Pays-Bas), 2020^[16] ; Gouvernement français, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[7] (Ministère de la Santé (Italie), 2020^[17] ; Gouvernement japonais, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[18] ; John Hopkins University Centre for Systems Sciences and Engineering, 2020^[19] ; Mexican Government Covid-19 Platform, 2020^[20] ; Ministère de la Santé (Nouvelle-Zélande), 2020^[21] ; Ministère de la Santé (Pologne), 2020^[22] ; Institut Robert Koch, 2020^[23] ; Ministère de la Santé et des Affaires sociales (Corée du Sud), 2020^[24] ; Ministère de la Santé (Espagne), 2020^[25] ; Statens Serum Institut, Danemark, 2020^[26] (Agence suédoise de santé publique, 2020^[27] ; Gouvernement suisse, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[28] ; Gouvernement du Royaume-Uni, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[29])

Plusieurs facteurs contribuent à l'hétérogénéité des conséquences du COVID-19 et peuvent également expliquer les disparités constatées dans des pays aussi différents que le Canada, le Chili, la Corée et le Royaume-Uni. L'un d'eux est lié à la façon dont les premiers « foyers » de contamination se sont développés, et met en évidence la difficulté de définir ou de prévoir à quel endroit le virus pourrait apparaître. Dans nombre de cas, les grandes villes – du fait de liaisons internationales denses, notamment liées aux marchés internationaux, aux voyages d'affaires et au tourisme – ont souvent été les points



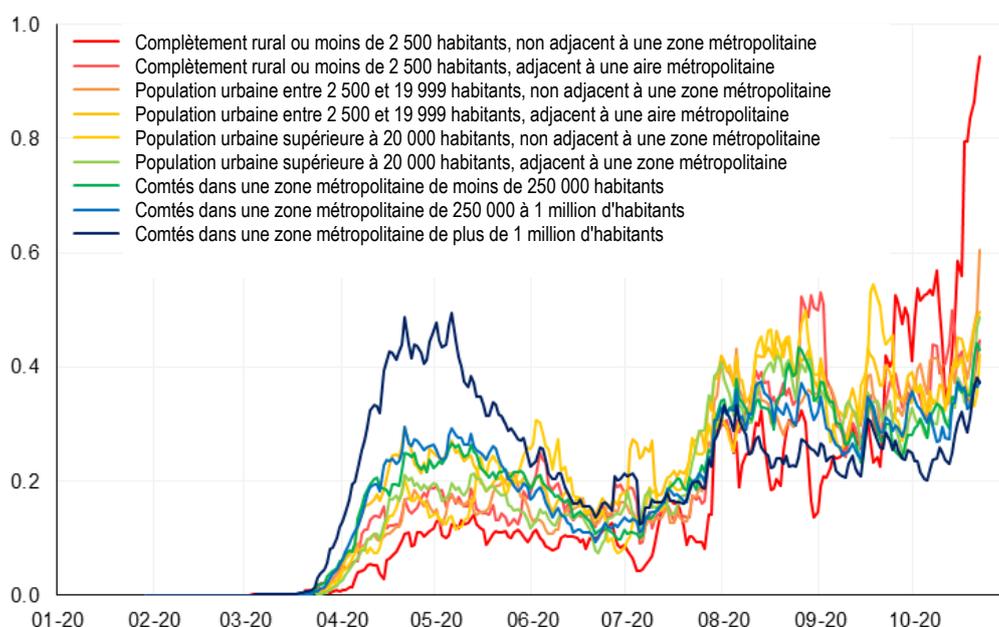
d'entrée du virus et ont été particulièrement touchées. Dans les grands centres urbains, la proximité favorise la propagation du virus si des mesures de prévention, de protection ou de confinement ne sont pas appliquées suffisamment tôt. Cependant, il n'est pas possible d'établir une corrélation claire entre la densité de population et l'incidence de la maladie. Certaines villes d'Asie à très forte densité de population comme Hong Kong (7.5 millions d'habitants), Séoul (9.8 millions), Singapour (5.6 millions) et Tokyo (9.3 millions) ont connu une diffusion limitée du COVID-19 grâce à une action précoce très volontariste, le port du masque et un dépistage à grande échelle (OCDE, 2020^[30]). Le problème n'est donc pas la densité en soi, mais le fait qu'elle soit associée à d'autres facteurs comme l'absence de mesures appropriées (par exemple, le traçage des contacts), des conditions de logement précaires ou un accès limité aux soins de santé.

Les zones rurales ont elles aussi été des foyers d'apparition du virus, et les régions comptant une forte proportion de personnes âgées ont été sérieusement touchées. Les zones rurales ont tendance à disposer d'un nombre de lits d'hôpitaux plus limité. De manière générale, les régions métropolitaines et leurs environs sont mieux dotés en lits d'hôpitaux que les zones qui en sont éloignées. En 2018, le rapport du nombre de lits d'hôpitaux pour 1 000 habitants y était presque deux fois plus élevé dans les premières. Cet écart s'est considérablement amplifié depuis 2000 (OCDE, à paraître^[31]).

Alors qu'au début, les zones urbaines ont souvent été le centre de propagation du virus, au cours des derniers mois, la contamination s'est étendue aux régions à faible densité de population. Aux États-Unis, par exemple, la plus forte hausse du nombre de décès (en pourcentage de la population totale) a été enregistrée, en octobre 2020, dans les comtés ruraux éloignés des centres urbains. Ces comtés sont mis à rude épreuve car le nombre de décès quotidiens n'a cessé d'augmenter, passant de 0.11 à 0.86 pour 100 000 habitants entre mai et octobre 2020. Dans les comtés des régions métropolitaines de plus de 1 million d'habitants, le taux de mortalité quotidien a atteint en mai 2020 un niveau record de 0.49, puis a reculé depuis à 0.35 ou en deçà (Graphique 3).

Graphique 3. Mortalité liée au COVID-19 par catégories de comtés (ruraux/urbains), États-Unis

Nombre de décès quotidiens liés au COVID-19 pour 100 000 habitants, par comté aux États-Unis, moyenne mobile sur 7 jours



Note : La classification des comtés correspond à celle définie dans les « Rural-Urban Continuum Codes » des États-Unis. Les données relatives au nombre de décès s'étendent du 22 janvier au 22 octobre 2020.

Source : établi par les auteurs d'après les données provenant d'USDA, USAFacts.



Le problème n'est pas la densité en soi, mais le fait qu'elle soit associée à d'autres facteurs comme la pauvreté, des conditions de logement précaires et un accès limité aux soins de santé (Basset, 2020^[32]). La pauvreté et l'accès aux hôpitaux sont des indicateurs plus importants que la densité. Dans les villes, certains quartiers sont également plus touchés que d'autres. Ce sont souvent ceux où vivent les populations aux revenus modestes, comme le Bronx à New York ou la Seine-Saint-Denis en région parisienne. Les données du Département de la santé de la ville de New York montrent que l'arrondissement de Manhattan, qui possède pourtant la plus forte densité de population, n'a pas été le plus durement touché. Les décès sont concentrés dans des arrondissements moins densément peuplés, où les populations sont plus diversifiées. Les principaux facteurs qui semblent expliquer la concentration de décès dus au COVID-19 aux États-Unis sont la ségrégation socio-économique et la participation au marché du travail (Basset, 2020^[32]).

Les régions défavorisées sont les plus durement touchées

D'après le Bureau des statistiques nationales du Royaume-Uni (ONS), les régions les plus défavorisées d'Angleterre et du Pays de Galles connaissent un nombre disproportionné de décès dus au COVID-19 par rapport à d'autres régions moins défavorisées (Iacobucci, 2020^[33]). L'étude de l'ONS souligne que la pauvreté et la densité de population augmentent considérablement le risque de décès par coronavirus. Au Pays de Galles, par exemple, les régions les plus défavorisées ont enregistré près de 45 décès liés au COVID-19 pour 100 000 habitants, contre 23 pour 100 000 pour les régions moins défavorisées (Iacobucci, 2020^[33]) entre janvier et avril 2020.

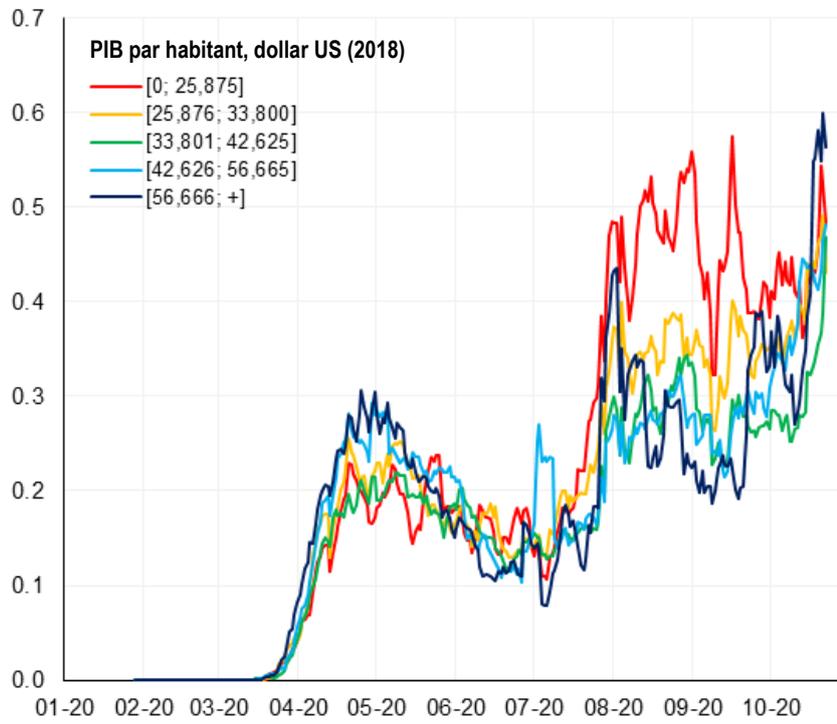
En France, les taux de mortalité sont deux fois plus élevés dans les communes du premier quartile de revenus que dans celles des quartiles supérieurs (Brandily, 2020^[34]). Cette hétérogénéité peut s'expliquer par les différences de conditions de logement et d'exposition au virus liée à l'activité professionnelle entre les communes.

Aux États-Unis, les comtés défavorisés ont enregistré plus de décès (60 pour 100 000 habitants) que les comtés les plus riches (48 pour 100 000). Si l'on observe le PIB par habitant, le nombre de nouveaux décès survenus entre août et octobre a été nettement plus élevé dans le premier quintile de revenus que dans les autres quintiles (Graphique 4). Bien que la densité et les conditions de logement précaires jouent un rôle dans la propagation du virus, les capacités du système de santé et l'existence de comorbidités (par exemple : hypertension, obésité et diabète) – souvent corrélées avec le niveau de revenu et le niveau d'études – figurent également parmi les déterminants de la mortalité liée au COVID-19.



Graphique 4. Mortalité liée au COVID-19 par catégories de comtés (PIB par habitant), États-Unis

Nombre de décès quotidiens liés au COVID-19 (moyenne mobile sur 7 jours) pour 100 000 habitants, aux États-Unis et par comté selon le PIB par habitant de chacun (2018)



Note : Les comtés des États-Unis sont classés selon les quintiles du PIB par habitant, d'après les données du BEA pour 2018. Les données relatives au nombre de décès s'étendent du 22 janvier au 22 octobre 2020.

Source : établi par les auteurs d'après les données provenant de : Bureau of Economic Analysis, Local Area Gross Domestic Product, 2018.

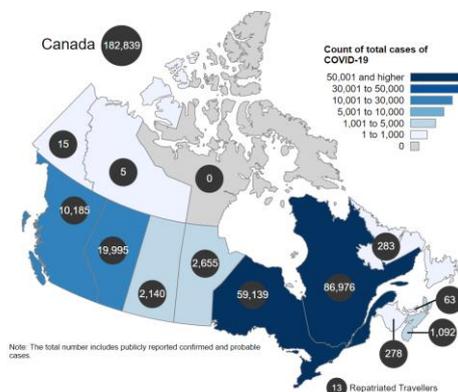


Graphique 5. L'incidence inégale de la crise sanitaire

Italie, nombre total de cas confirmés pour 100 000 habitants (12 octobre 2020)



Canada, nombre total de cas confirmés (12 octobre 2020)



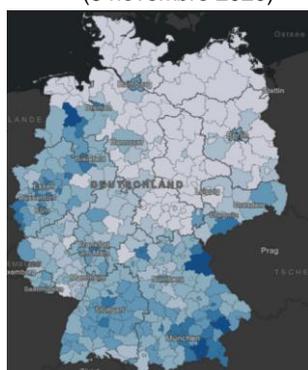
Royaume-Uni, nombre total de cas confirmés (12 octobre 2020)



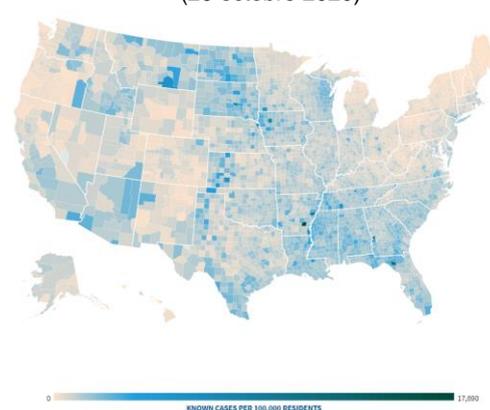
Mexique, nombre total de cas confirmés (26 octobre 2020)



Allemagne, nombre total de cas confirmés (8 novembre 2020)



États-Unis, nombre total de cas confirmés (26 octobre 2020)



Note : Pour le Royaume-Uni, les cas des Îles Sorlingues sont inclus dans les chiffres des Cornouailles.

Sources : (Gouvernement italien, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[6]); (Gouvernement du Canada, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[8]); (BBC, 2020^[35]) d'après (Gouvernement du Royaume-Uni, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[29]); (Mexican Government Covid-19 Platform, 2020^[20]); (BBC, 2020^[35]) d'après (Gouvernement du Royaume-Uni, plateforme de données sur la Covid-19, 2020^[29]); (New York Times, 2020^[36]) d'après (New York City Department of Health and Mental Hygiene, 2020^[37]);



La plupart des régions n'étaient pas suffisamment préparées pour une crise de cette ampleur

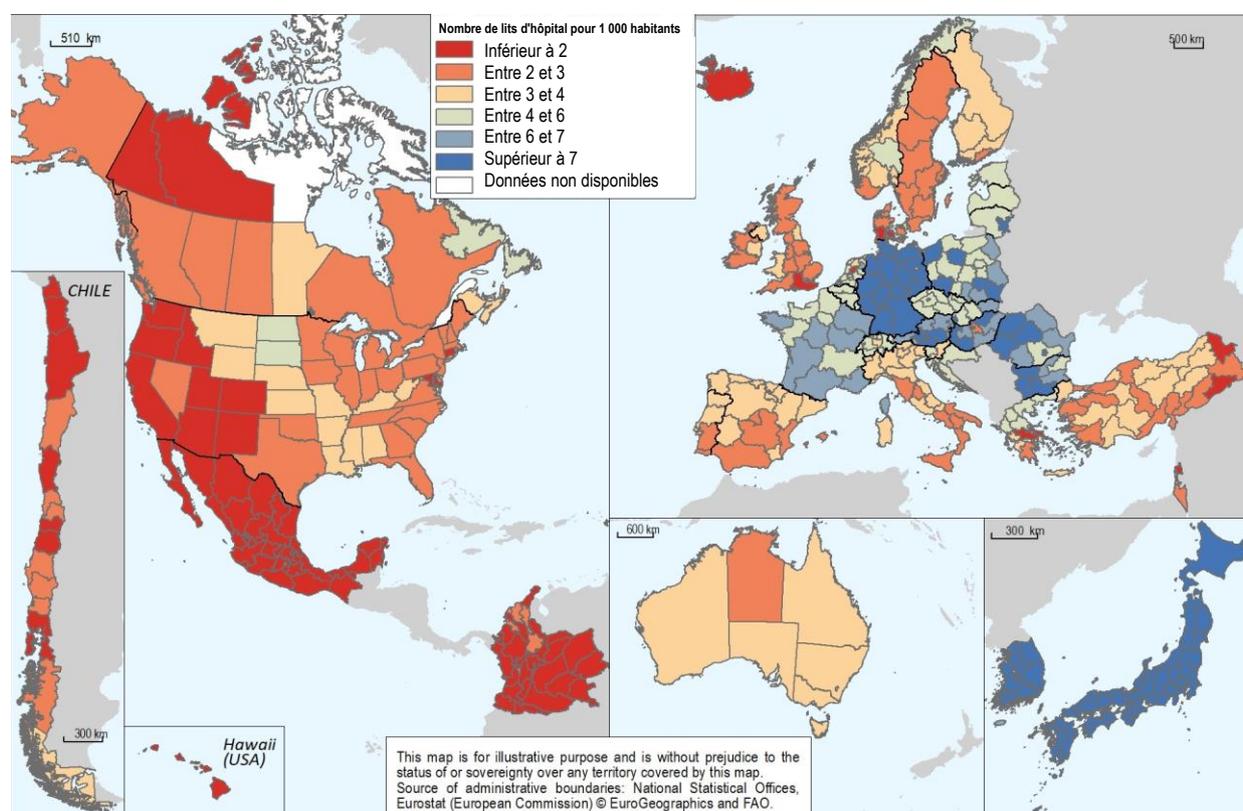
La plupart des pays, des régions et des villes n'étaient pas bien préparés pour cette pandémie, et ce pour plusieurs raisons : i) ils/elles ont sous-estimé le risque lors de l'apparition des premiers cas ; ii) nombre d'entre eux/elles n'avaient pas de plans de gestion de crise en cas de pandémie (à l'exception des pays asiatiques qui avaient déjà connu la pandémie de SRAS et d'autres, comme les pays nordiques, qui sont tenus d'en élaborer) ; iii) ils/elles manquaient d'équipements essentiels comme les masques et iv) ils/elles avaient connu une baisse des dépenses et des investissements publics dans le système de soins et les hôpitaux. Depuis le début de la « grande récession » provoquée par la crise financière de 2008 et jusqu'en 2018, le nombre de lits d'hôpitaux par habitant a baissé dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, de 0.7 % par an en moyenne.

Toutes les régions ne disposent pas des mêmes armes pour faire face à la crise. Les disparités régionales dans l'accès aux soins de santé, mesurées en nombre de lits d'hôpitaux pour 1 000 habitants, sont très prononcées dans certains pays (Graphique 6). Elles ne semblent pas être liées au caractère décentralisé ou non des dépenses de santé. Cela étant, le nombre de lits d'hôpitaux n'est qu'un indicateur limité de la capacité effective du système de santé et de la qualité des soins. La densité médicale et la répartition géographique des professionnels de santé, ainsi que la qualité des équipements hospitaliers, sont également des facteurs déterminants. Certaines études tendent à montrer que les disparités régionales en termes de résultats de santé ne se sont pas accentuées en Espagne et en Italie après la décentralisation des dépenses de santé (Lopez-Casasnovasa, Costa-Font et Planas, 2005^[38] ; Bianco et Bripi, 2010^[39]). De même, une étude récente du Réseau sur le fédéralisme financier de l'OCDE a montré que les coûts hospitaliers sont plus faibles dans les pays où la décentralisation administrative est plus importante, même en tenant compte des traitements particuliers (Kalinina et al., 2019^[40]). Les débats portant sur la concentration et la décentralisation doivent établir une distinction entre les différentes catégories de soins, notamment de base et intensifs. Pour les soins les plus spécialisés, des raisons évidentes de qualité militent en faveur d'une concentration (mais pas nécessairement d'une centralisation) des services. Dans ce type de cas, il convient néanmoins de s'assurer que les durées de déplacement vers les centres de soins ne font pas obstacle à l'accès aux services.



Graphique 6. Des disparités régionales importantes dans l'accès aux services de santé

Nombre de lits d'hôpitaux pour 1 000 habitants par région, 2018



Note : les données concernant l'Islande et le Québec proviennent des Statistiques de l'OCDE sur la santé.

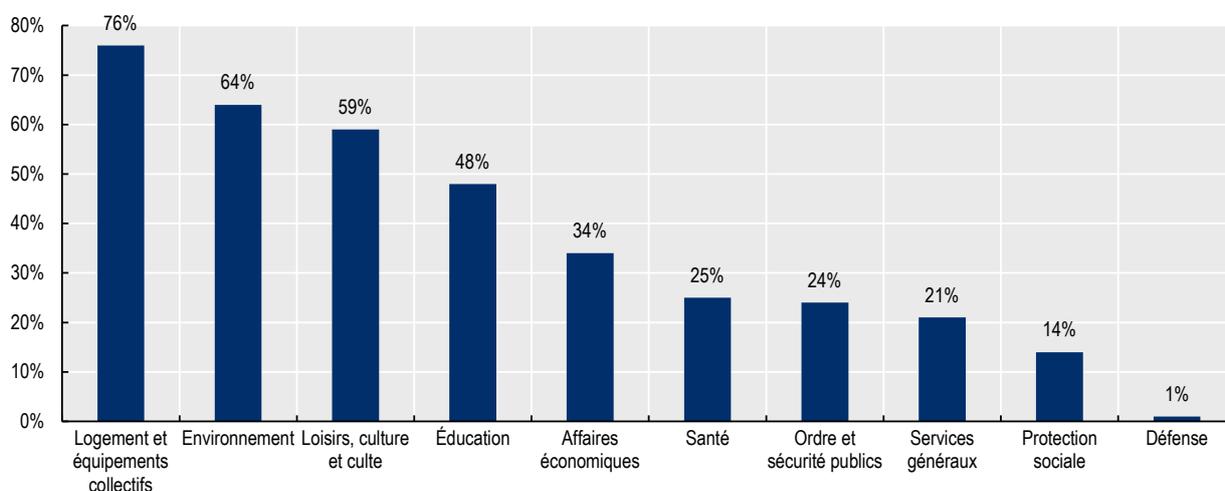
Source : Base de données régionales de l'OCDE – oe.cd/2Wd

Les autorités infranationales sont en première ligne dans la gestion de crise

Depuis l'apparition de la pandémie début 2020, les autorités locales et régionales sont en première ligne dans la gestion de la crise sanitaire du COVID-19 et de ses incidences économiques et sociales. Elles partagent avec les administrations centrales et les organismes de sécurité sociale des responsabilités importantes dans les différents secteurs touchés par la crise. Dans de nombreux pays, les autorités infranationales gèrent des composantes essentielles du système de santé allant des soins primaires aux soins secondaires, ainsi que les hôpitaux, et représentent en moyenne 25 % des dépenses publiques de santé (Graphique 7).



Graphique 7. Part des administrations infranationales dans les dépenses publiques, par secteur dans les pays de l'OCDE, 2017



Note : la moyenne de l'OCDE (non pondérée) est calculée sur 33 pays (pas de données disponibles pour le Canada, le Chili et le Mexique). Les domaines fonctionnels correspondent à la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP), qui en distingue dix. Le total des dépenses des administrations publiques n'est pas consolidé.

Source : (OCDE, 2018⁽⁴¹⁾)

Depuis le début de la crise, les régions et les villes doivent faire face aux besoins urgents d'accompagnement social des personnes âgées, des enfants, des personnes handicapées, des sans-abris, des migrants et des autres populations vulnérables, tous touchés directement ou indirectement par le coronavirus. Dans de nombreux pays, les autorités infranationales sont également responsables des services d'assistance et des transferts sociaux. Elles jouent également un rôle important dans l'organisation de l'enseignement et représentent 50 % des dépenses publiques d'éducation. Ce sont elles qui gèrent la fermeture puis la réouverture des établissements scolaires dans le respect de mesures sanitaires très strictes.

Les autorités infranationales veillent en outre à la continuité des services publics en période de crise, en les adaptant si nécessaire et en assurant la protection de leurs propres agents. La continuité des services essentiels comme la distribution d'eau et l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets, le nettoyage des rues et la salubrité publique, les transports publics, l'ordre et la sécurité publics ainsi que les services administratifs de base est une attente des citoyens, d'autant plus qu'il s'agit souvent de services dont la bonne exécution est fondamentale pour la gestion de la pandémie. Dans certains pays, les services d'urgence et la police sont gérés par l'État, les régions et les communes, et ils ont été mobilisés lors du confinement pour assurer des opérations de contrôle, de sécurité et de secours.

Les autorités infranationales interviennent en maintenant les services essentiels ou en les réajustant s'il n'est pas possible de les assurer intégralement, ainsi qu'en développant ou en améliorant l'accès aux services à distance (consultations de télé-médecine, enseignement à distance). La situation d'urgence a également conduit nombre d'entre elles à prendre des initiatives qui ne relevaient pas nécessairement de leurs compétences, soit parce que cela leur a été demandé par l'administration centrale, soit parce qu'elles ont décidé de le faire en réponse aux urgences qui se présentaient.

L'impact territorial de la crise économique provoquée par le COVID-19

La crise du COVID-19 a fait l'objet de nombreuses comparaisons avec la crise financière mondiale de 2008, mais l'ampleur, l'origine – endogène en 2008, exogène en 2020 – et les effets de ces deux crises



sont radicalement différents, tout comme leurs incidences territoriales, plus hétérogènes dans le contexte de 2020 que de 2008.

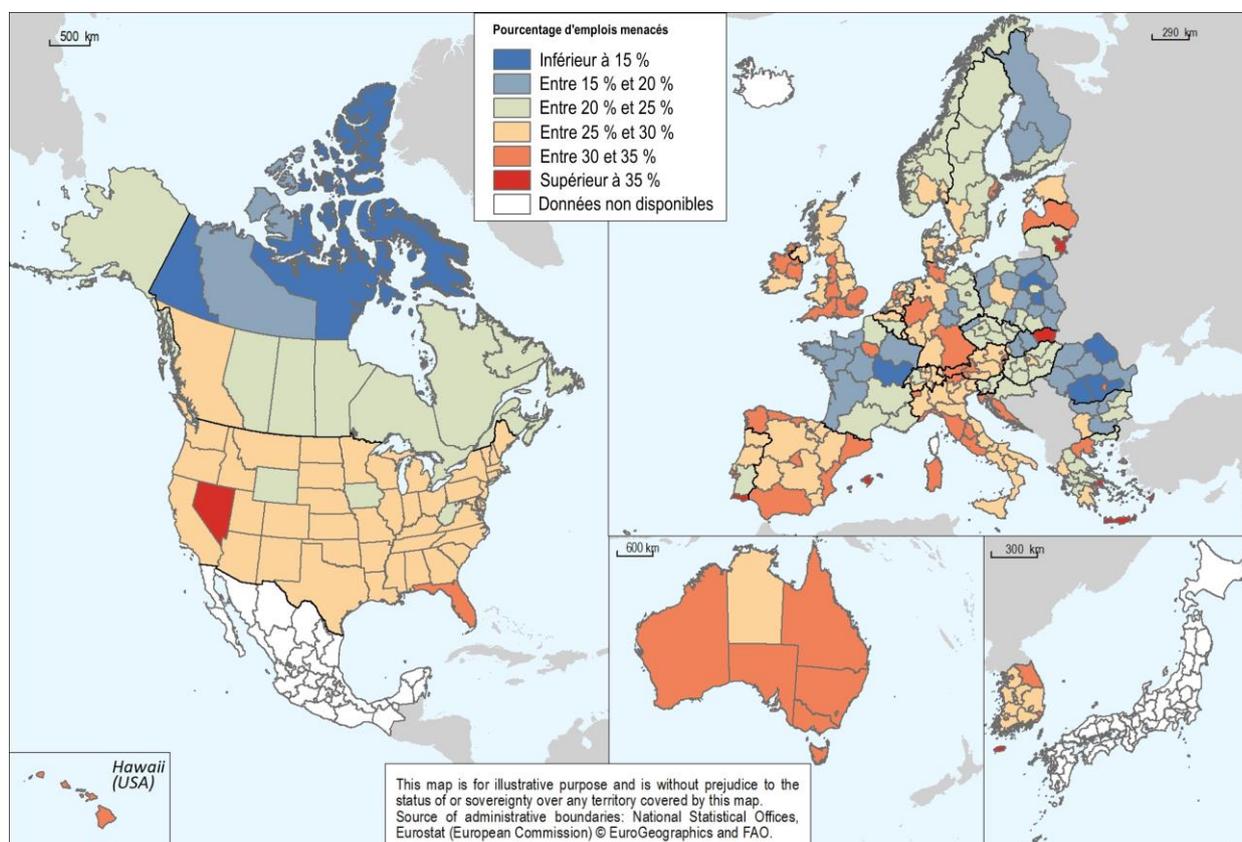
Les répercussions économiques de la crise du COVID-19 varient aussi d'une région à l'autre, selon la dépendance de chacune à l'égard des secteurs exportateurs et des chaînes de valeur mondiales. Ainsi, les régions dont l'économie est fortement tributaire du tourisme seront plus touchées que les autres. Les régions entourant les capitales et autres régions métropolitaines sont relativement plus exposées à un risque de dégradation de l'emploi que d'autres (OCDE, 2020^[42]). Aux États-Unis, par exemple, une analyse des données économiques et des données concernant les infections dans les comtés réalisée par Brookings montre qu'il continue d'y avoir une forte concentration des cas nationaux de COVID-19, mais aussi que les comtés et les régions métropolitaines les plus durement frappés constituent le cœur même de la capacité productive du pays. D'après Brookings, les cinquante comtés les plus touchés des États-Unis « sont à l'origine de plus de 60 millions d'emplois et de 36 % du PIB national » (Muro, Whiton et Maxim, 2020^[43]).

Les répercussions de la crise du COVID-19 sur l'emploi local pourraient varier sensiblement d'une région à l'autre au sein d'un même pays. La proportion élevée d'emplois non conventionnels est un facteur qui peut contribuer à expliquer ces différences. L'estimation du nombre d'emplois potentiellement menacés par des mesures de confinement est un moyen d'évaluer l'impact territorial de la crise du COVID-19. Les calculs peuvent être réalisés en se basant sur certains secteurs d'activité considérés comme étant à risque dans une région, conformément à une note de l'OCDE sur les conséquences économiques des mesures de confinement (OCDE, 2020^[44]).

Il existe d'importantes disparités régionales en ce qui concerne la part des emplois potentiellement menacés à court terme du fait des mesures de confinement. En mai 2020, l'OCDE a estimé que cette part variait de moins de 15 % à plus de 35 % dans 314 régions de 30 pays de l'OCDE et 4 pays européens hors OCDE (Graphique 8). Dans une région sur cinq de l'OCDE/UE, les mesures de confinement liées au COVID-19 mettent en péril plus de 30 % des emplois (OCDE, 2020^[42]). Dans l'immédiat, ce sont les destinations touristiques et les grandes villes qui pâtissent le plus de ces mesures, ce qui s'explique en partie par le poids du tourisme et de la consommation locale (grande distribution, commerce de proximité et établissements du secteur de l'hôtellerie-restauration comme les cafés et restaurants) dans leur économie. L'ampleur réelle du déclin économique dans les destinations touristiques dépend en grande partie du niveau de reprise des activités enregistré durant la haute saison touristique.



Graphique 8. Part des emplois potentiellement menacés par les mesures visant à enrayer la propagation du COVID-19



Source : (OCDE, 2020⁽⁴²⁾) [calculs effectués en mai 2020]

Plus les mesures de confinement se prolongent et se durcissent, plus le risque pour les économies régionales est élevé. À l'été 2020, un confinement ciblé (localisé) a été décidé dans un certain nombre de pays en vue de limiter les coûts. Mais à l'automne, certains d'entre eux sont revenus à un confinement national afin d'atténuer l'impact d'une deuxième vague épidémique. Il se peut qu'une alternance de coups de frein et d'accélération se mette en place dans les prochains mois jusqu'à ce que la vaccination soit possible. Les effets produits sur l'ensemble de l'année 2020 n'ont pas encore été évalués. Des travaux antérieurs de l'OCDE montrent que la reprise au lendemain de la crise financière mondiale de 2008 a pris plusieurs années dans les pays de l'OCDE. Sept ans après le début de la crise, le PIB par habitant restait inférieur à celui enregistré avant 2008 dans plus de 40 % des régions de l'OCDE et de l'UE.

Atténuer les effets du confinement et faciliter la distanciation sociale : l'impact du télétravail

La possibilité d'exercer des activités professionnelles à distance joue un rôle important dans l'atténuation de l'impact économique et du coût des mesures d'endiguement du COVID-19. Elle dépend en grande partie des tâches effectuées, car celles-ci peuvent être de nature très différente y compris sur un même lieu de travail. Dans une université, par exemple, les chercheurs pourront souvent continuer à travailler en étant confinés ou en respectant la distanciation sociale, tandis que le personnel de la cantine pourra être contraint de cesser ses activités ou de les réduire fortement.

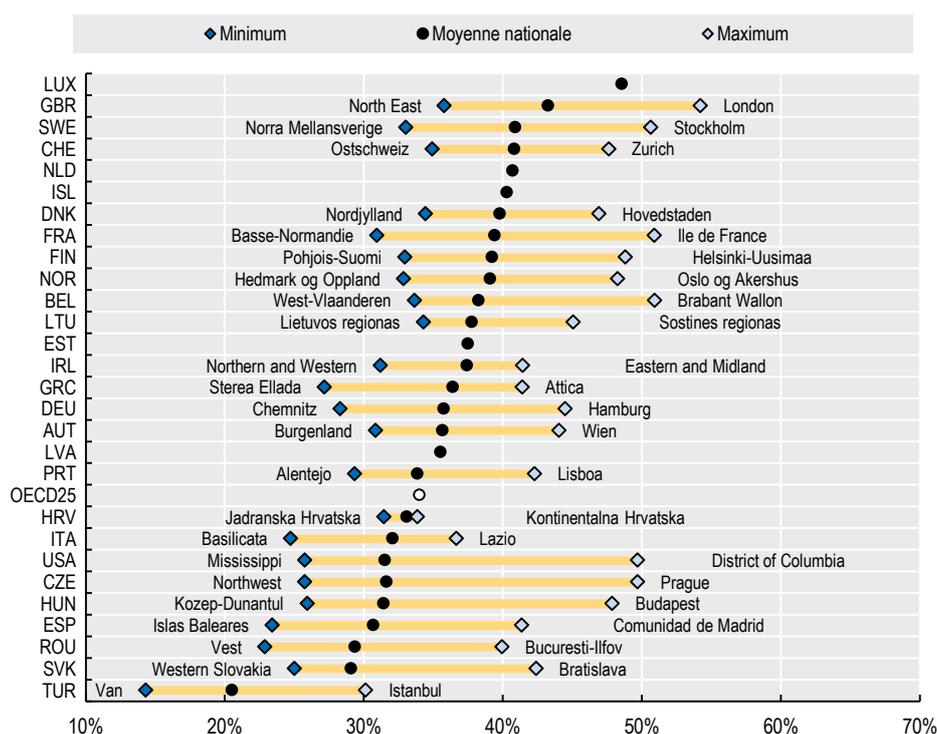


L'OCDE a récemment estimé le pourcentage d'emplois susceptibles d'être exercés à distance dans ses pays membres selon les tâches effectuées². Ses travaux montrent que les possibilités de télétravail sont inégalement réparties au sein des pays. La part des emplois pouvant être exercés à distance est plus élevée pour les populations urbaines, avec un écart de 9 points de pourcentage par rapport aux populations rurales (OCDE, 2020₍₄₅₎).

Dans la plupart des cas, ce sont les grandes villes et les régions autour des capitales qui offrent les plus larges possibilités de télétravail (Graphique 9). Ces capacités pourraient contribuer à des différences territoriales en termes de résilience. En moyenne, l'écart entre les régions où les possibilités de travail à distance sont les plus élevées et celles où elles sont les plus faibles est de 15 points de pourcentage. Il est supérieur à 20 points de pourcentage aux États-Unis, en France, en Hongrie et en République tchèque, du fait des possibilités de télétravail plus élevées qui existent dans leurs capitales. On notera que ces résultats partent du principe que tous les travailleurs, où qu'ils se trouvent, ont accès à une connexion Internet performante et à l'équipement adéquat. Or, les disparités territoriales pourraient bien déterminer dans quelle mesure l'existence de ces conditions pourrait se concrétiser en possibilités réelles de télétravail.

Graphique 9. Les possibilités de travail à distance diffèrent d'un pays à l'autre et au sein même des pays

Proportion d'emplois pouvant être exercés à distance (%), 2018, régions NUTS-1 ou NUTS-2 (TL2)



Note : Nombre d'emplois pouvant être exercés à distance dans chaque pays ou région, en pourcentage du nombre total d'emplois. Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction de la part d'emplois pouvant être exercés à distance sur le nombre total d'emplois au niveau national. Les régions correspondent aux régions NUTS-1 ou NUTS-2 selon la disponibilité des données. Dans les pays non européens, les régions correspondent aux régions de niveau territorial 2 (TL2), conformément au découpage territorial des pays membres de l'OCDE.

Source : (OCDE, 2020₍₄₅₎)

² La méthode est détaillée dans la note intitulée *Capacity to remote working can affect lockdown costs differently across places* (OCDE, 2020₍₄₅₎).



Des incidences budgétaires très fortes et très inégales sur les autorités infranationales

La crise du COVID-19 et les mesures y afférentes prises par les pouvoirs publics (dispositifs sanitaires, confinements, dispositions économiques et sociales d'urgence) ont un impact majeur sur les finances des autorités infranationales. Selon une enquête réalisée conjointement par l'OCDE et le Comité européen des régions (CdR) en juin-juillet 2020 auprès de 300 représentants des autorités locales et régionales de 24 pays de l'Union européenne (CdR-OCDE, 2020^[46]), la plupart des administrations concernées estiment que sur le court et le moyen termes, la crise socio-économique liée au COVID-19 aura des conséquences néfastes sur leurs finances, avec un dangereux « effet de ciseau » dû à la hausse des dépenses et la baisse des recettes. Au-delà de l'Union européenne, d'autres enquêtes font état des mêmes effets négatifs de l'épidémie sur les finances infranationales. Aux États-Unis, par exemple, la National League of Cities rend compte de graves et durables répercussions sur les villes du pays, avec une perte de recettes propres atteignant 21.6 % en 2020 (US National League of Cities., 2020^[47]).

Les incidences du COVID-19 sur les finances infranationales sont variables selon les pays, les niveaux d'administration, les régions et les communes. Ces différences sont dues à cinq grands facteurs, qui doivent tous être pris en compte pour analyser et comparer l'impact budgétaire de la crise sur les régions et les communes, à savoir :

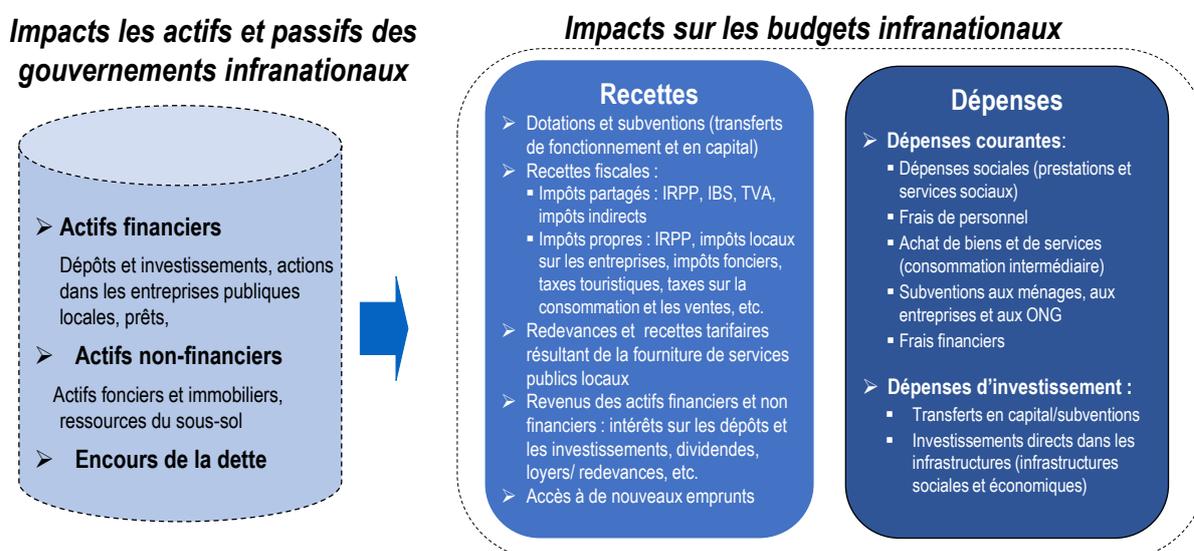
1. Le degré de décentralisation du pays, et en particulier la répartition des responsabilités en matière de dépenses, le rôle des régions et des villes dans la gestion de crise pouvant varier en fonction de l'étendue de leurs compétences ;
2. La nature des ressources des autorités infranationales, et en particulier leur sensibilité aux fluctuations économiques ;
3. La souplesse budgétaire, en d'autres termes la capacité des autorités infranationales à absorber les chocs exceptionnels et à adapter leurs dépenses et leurs recettes aux besoins urgents ;
4. La santé budgétaire ou la situation financière, c'est-à-dire le solde budgétaire et l'endettement de l'autorité infranationale, ainsi que le niveau de liquidités et l'existence de provisions ;
5. L'étendue et l'efficacité des mesures d'aide mises en place aux niveaux d'administration supérieurs.

Il est extrêmement difficile de quantifier les incidences de la crise du COVID-19 sur les finances infranationales car il existe de nombreuses incertitudes quant à sa gravité, sa durée, sa variabilité selon les territoires et l'efficacité des dispositifs d'aide mis en place par les pouvoirs publics au niveau infranational, national et international. Ces finances pourraient en outre être durement affectées par de nouvelles vagues de propagation du virus et de nouvelles mesures de confinement.

Avec la survenue de nouvelles vagues épidémiques, l'évolution de la crise s'avère non linéaire. Les pays doivent non seulement gérer les chocs concomitants et leurs myriades de répercussions, mais aussi mettre en œuvre des plans de relance. Nombre d'entre eux ont adopté des mesures d'expansion budgétaire. Les remplacer trop rapidement par des mesures radicales d'assainissement des finances publiques serait risqué car cela ferait de l'investissement public une variable d'ajustement. C'est ce qui est arrivé après 2010, la diminution radicale et continue des dépenses publiques faisant obstacle à la reprise de la croissance dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Les effets de cette crise « systémique » sur les finances infranationales se manifestent à deux niveaux : sur les « stocks » des administrations concernées (actifs et passifs) et sur les « flux », c'est-à-dire leurs dépenses, recettes et crédits (Graphique 10).



Graphique 10. Les effets en cascade de la crise du COVID-19 sur les finances des autorités infranationales



Source : établi par les auteurs.

Incidences sur les actifs et passifs des autorités infranationales

Les effets sur les stocks concernent les actifs détenus par les autorités infranationales et leur passif. Les actifs et passifs financiers et physiques seront probablement touchés mais cela dépendra de divers facteurs comme l'évolution des prix de l'immobilier, des réserves d'assurance, des caisses de retraite, de la valeur des entreprises locales, etc. Aux États-Unis, par exemple, la crise et l'effondrement des marchés boursiers ont révélé la fragilité des régimes de retraite publics, aggravant encore la crise de solvabilité de nombreux régimes de pension et mettant en péril les futures prestations de retraite des employés du secteur public au sein des États et au niveau local. Les plans de retraite publics ont clos l'exercice budgétaire 2020 sans quasiment aucun changement de leur ratio de capitalisation, malgré la grande irrégularité du prix des actifs au cours de la première moitié de l'année. Toutefois, la baisse des recettes des administrations nationales et locales les empêchera sur le court terme d'honorer leurs versements obligatoires au régime de retraite (SLGE, 2020^[48]).

Les entreprises publiques locales subissent elles aussi les effets de la crise liée au COVID-19. Certaines ont souffert de l'arrêt ou du ralentissement de l'activité, en particulier dans le secteur du tourisme, de la culture, des loisirs et des transports. Les faillites d'entreprises ainsi que les menaces qui pèsent sur la capitalisation, les actions et autres participations concernent les autorités infranationales en tant qu'actionnaires (Fédération des Epl, 2020^[49]).

Les budgets des autorités infranationales continueront d'être durement touchés

Les administrations infranationales connaissent de fortes pressions sur les dépenses et une baisse des recettes, ce qui entraîne un accroissement des déficits et de la dette. Bien que la crise exerce déjà une pression immédiate sur les dépenses de santé et les dépenses sociales, ainsi que sur différentes catégories de recettes, c'est à moyen terme que l'incidence la plus forte est attendue. Les gouvernements nationaux, les associations de collectivités locales et diverses entités ont commencé à estimer les incidences budgétaires à court et à moyen terme pour préparer et réviser les budgets, ainsi que pour concevoir des mesures de soutien appropriées (Encadré 1. Comme cela a déjà été indiqué, ces estimations sont encore fragiles et doivent, compte tenu du contexte d'incertitude, être régulièrement actualisées. La deuxième vague de l'épidémie de COVID-19 exacerbe cette incertitude car les nouvelles



mesures de confinement viendront de nouveau grever les finances infranationales. Ce deuxième choc risque d'être plus dramatique pour les autorités infranationales qui ont mobilisé la totalité de leurs réserves financières pour résister au premier, dont les effets se font encore sentir.

Encadré 1. Premier aperçu des incidences du COVID-19 sur les budgets des autorités infranationales

- En **Allemagne**, les administrations de nombreux États fédérés verront leurs résultats budgétaires se dégrader fortement en 2020 en raison d'une baisse de recettes et d'une hausse des dépenses imputables aux mesures de soutien à l'économie locale adoptées par les régions et au souhait de maintenir, voire développer, l'investissement public. La plupart des États devraient se tourner vers le financement du déficit budgétaire par l'emprunt, augmentant ainsi leurs besoins en la matière (S&P Global Ratings, 2020^[50]). Les données publiées par le ministère fédéral des Finances en mai 2020 font état d'une perte de recettes fiscales de près de 11 % pour les *Länder* et de 15 % pour les municipalités par rapport aux estimations de novembre 2019. L'échelon local est particulièrement touché par une baisse de 25 % du produit de l'impôt local sur les sociétés, qui représente 44 % des recettes fiscales des municipalités. Selon l'Association des municipalités allemandes, la part des impôts sur le revenu dans les recettes municipales va reculer de 7.4 % mais les transferts provenant des administrations des États fédérés se sont accrus de 20 %. De manière générale, l'écart entre les recettes et les dépenses des municipalités est estimé à 10 milliards EUR en 2021, mais cela dépendra des mesures prises pour atténuer la baisse des recettes municipales en 2021 et 2022 (Association des Régions de France, 2020^[56]).
- En **Autriche**, la crise du COVID-19 a des répercussions importantes sur les budgets des États fédérés et des communes. Une baisse de 7 % à 12 % des recettes fiscales des États est prévue. Cette situation s'explique par un report des échéances fiscales qui entraînera un retard dans le recouvrement des impôts. Cela dit, la baisse des recettes devrait toucher de la même manière l'ensemble des États du fait du système de péréquation fiscale autrichien qui a un effet d'égalisation entre les régions (S&P Global Ratings, 2020^[50]). Au niveau municipal, les dépenses supplémentaires nécessaires pour faire face à la crise pourraient, selon les estimations, coûter jusqu'à 2 milliards EUR en 2020. Cela correspond à une perte de recettes de 5 % à 11 % par rapport à 2019 (Wiener Zeitung, 2020^[51]), due en partie à une baisse attendue de 10 % de la part municipale des taxes fédérales (taxe sur les ventes, impôt sur les salaires, impôt sur les sociétés) et à une baisse de 10 % à 12 % des recettes fiscales municipales (taxe communale et taxe de séjour, redevances de prestation de services comme la garde d'enfants, etc.).
- Au **Canada**, les communes pourraient avoir perdu entre 10 et 15 milliards CAD de recettes au cours des trois premiers trimestres de 2020, auxquels s'ajoutent des coûts imprévus liés notamment à des mesures de sécurité publique et de soutien aux populations vulnérables (Fédération canadienne des municipalités, 2020^[52]). D'après les estimations, les provinces pourraient avoir un manque à gagner fiscal de 35 milliards CAD en 2020/21 par rapport à 2019/20 (soit 1 000 CAD par personne) (Tombe T., 2020^[53]).
- Aux **États-Unis**, une étude récente publiée en juillet 2020 par le *Council of State Governments* (Conseil des États fédérés) indique que les États fédérés enregistreront une perte comprise entre 169 et 253 milliards USD sur leur compte général de recettes pour les exercices budgétaires 2020 et 2021, du fait de la pandémie de COVID-19 et de ses répercussions économiques. Selon une autre étude, l'impôt sur le revenu a baissé de 63 %, les taxes sur les ventes de 15.8 % et l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 63 % (Urban Institute, 2020^[62]). Cette perte de recettes ne représente qu'une partie du « choc fiscal » auquel seront confrontés



les législateurs étant donné que les dépenses de Medicaid devraient s'accroître de quelque 29 milliards USD en 2021 (Council of State Governments, 2020^[63]). Au niveau local, de récentes estimations établissent la baisse des recettes municipales à 5.5 % (34.2 milliards USD) pour le scénario le plus optimiste et à 9 % (55.3 milliards USD) pour le scénario le plus pessimiste (Chernick, Copeland et Reschovsky, 2020^[64]). Cette diminution serait due au recul des recettes propres des municipalités, mais pourrait aussi provenir de la baisse (attendue) des transferts des États vers les administrations locales, ainsi que des modifications apportées à l'aide directe/indirecte du gouvernement fédéral aux municipalités. Ces pertes pourraient entraîner des compressions budgétaires importantes dans les services essentiels de sécurité publique et les parcs et loisirs, ainsi que des baisses de salaire et des suppressions de postes. Elles pourraient également avoir une incidence sur les investissements dans les infrastructures (US National League of Cities, 2020^[47]).

- En **Finlande**, le ministère des Finances a estimé en avril 2020 que les dépenses et pertes de recettes liées au COVID-19 pour les municipalités seraient comprises entre 1.6 et 2 milliards EUR en 2020, soit près de 4 % du total de leurs recettes (Ministère des Finances de la Finlande, 2020^[54]). Les conséquences économiques de la pandémie sur les municipalités se feront sentir pendant plusieurs années. Selon l'Association des municipalités finlandaises, la crise coûtera en 2021 1.7 milliard EUR. L'administration centrale versera une aide de 2 milliards EUR en 2020 et d'au moins 0.9 milliard en 2021 pour compenser les pertes fiscales et l'augmentation des dépenses. Fin 2020, il apparaît que la diminution des recettes fiscales des municipalités due au COVID-19 ne sera pas aussi forte que le laissent présager les prévisions du printemps. Le relatif bon niveau des recettes municipales s'explique en partie par le fait que l'État a décidé, parmi ses premières mesures de soutien, d'y accroître la part des impôts sur les sociétés en 2020 et 2021, ce qui a été particulièrement bénéfique aux grandes villes.
- En **France**, selon le rapport Cazeneuve de la fin juillet 2020, les pertes de recettes nettes des administrations infranationales pourraient atteindre 5 milliards EUR en 2020 (soit 2.4 % de leurs recettes de fonctionnement), tandis que les dépenses supplémentaires nettes s'élèveraient à 2.2 milliards EUR (Rapport Cazeneuve, 2020^[55]). Les pertes seront dues en premier lieu à la baisse des recettes fiscales (à hauteur de 70 %), ainsi qu'à celle des redevances payées par les usagers. Les administrations infranationales les plus touchées par ces pertes seront les communes (46 % des pertes nettes globales), suivies par les départements (36 %) et les régions (18 %). Les pertes nettes y représenteront respectivement 2 %, 2.7 % et 3.1 % de leurs recettes de fonctionnement. Les recettes fiscales subissant les plus fortes baisses sont la taxe sur les transactions immobilières (DMTO), la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe sur le transport, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – la baisse sera toutefois limitée grâce à un mécanisme de garantie – et la taxe de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).
- En **Islande**, un rapport rendu public en août 2020 fait état d'une forte diminution des recettes municipales en 2020 du fait de la crise du COVID-19, qu'il évalue en tout à plus de 33 milliards ISK, soit 8.5 % des recettes totales enregistrées par les municipalités en 2019 (et 1.1 % du PIB). Les recettes fiscales, qui représentent la principale source de revenus des municipalités, vont considérablement diminuer. En règle générale, c'est dans les régions touristiques que les incidences de l'épidémie sont les plus marquées, ainsi que dans les communes qui dépensent le plus pour les services sociaux et d'aide financière (Ministry of Transport and Local Government, 2020^[57]).
- En **Italie**, l'Association des municipalités italiennes (ANCI) a élaboré trois scénarios pour les pertes de recettes des municipalités dues au COVID-19. Le *scénario à faible risque*, qui estime les pertes à près de 3.7 milliards EUR (soit une baisse de 9 % par rapport à 2019), envisage une sortie de l'état d'urgence relativement rapide à compter de mai 2020, une concentration



des pertes dans les secteurs directement exposés à la crise et une reprise dans les autres secteurs dès 2020 ou 2021. Dans le *scénario à risque modéré*, les pertes de recettes s'établiraient à près de 5.6 milliards EUR (soit une baisse de 14 % par rapport à 2019). Enfin, le *scénario à haut risque* prévoit des pertes de recettes municipales de 8 milliards EUR (soit une baisse de près de 21 % par rapport à 2019) et correspond à une situation dans laquelle le COVID-19 provoque une crise économique nationale et internationale majeure et de longue durée, avec une reprise difficile dans tous les secteurs économiques (ANCI, 2020^[58]). Les administrations régionales rencontrent également des difficultés financières. Les dépenses de santé, qui représentent l'essentiel de leurs dépenses (85 % en moyenne), vont augmenter. À cela s'ajoute une baisse des rentrées fiscales au titre de la taxe régionale sur les activités productives (IRAP), de la surtaxe régionale sur l'impôt sur le revenu et de la taxe régionale sur les véhicules.

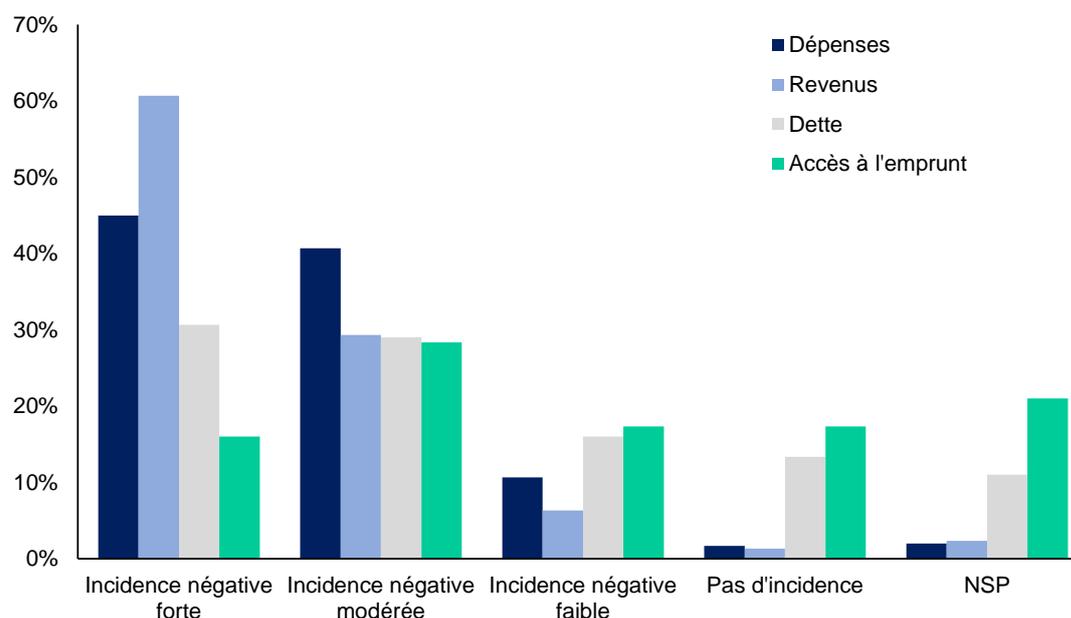
- Au **Japon**, les dépenses engagées par les préfectures pour lutter contre le COVID-19 – qui se montaient à 9.5 milliards USD en juillet 2020 –, ont aspiré plus de la moitié des fonds de réserve des administrations en question, limitant de ce fait leur capacité financière à affronter une deuxième vague. Selon une enquête réalisée par le journal Asahi Shimbun, les 47 préfectures japonaises ont déjà absorbé 58 % de leurs réserves (Asahi Shimbun, 2020^[59])
- Au **Royaume-Uni**, les finances des autorités locales sont promises à un avenir difficile. Selon une analyse récente, ces autorités seraient confrontées à une hausse de leurs dépenses de 7.9 % en 2020 par rapport aux niveaux qui précédaient la crise, et à un recul de leurs recettes de 5.1 %. La répartition de ces dépenses est la suivante : 12 % pour l'aide au logement et les sans-abris, 10 % pour l'aide sociale aux adultes, 10 % pour les services de finance et de gestion, et 9 % pour la culture et les loisirs (Institute for Fiscal Studies, 2020^[61]). Les pertes de recettes (taxes immobilières et impôts fonciers commerciaux) comptent pour 60 % des pertes prévues, tandis que les droits, redevances et revenus commerciaux en représentent 40 %.
- En **Suisse**, le COVID-19 pourrait avoir des incidences très différentes sur les recettes et dépenses des villes et des cantons, selon leur structure économique et la résilience de leur base d'imposition. Les recettes fiscales des cantons et municipalités pourraient baisser en 2020 de 6 % à 8 % en moyenne en glissement annuel si le PIB du pays se contracte de 6.5 % comme l'indiquent les prévisions actuelles. La baisse se poursuivra en 2021 car le recouvrement de l'impôt en Suisse s'étale sur plusieurs années. Les dépenses de santé ont considérablement augmenté dans les cantons car ces derniers prennent en charge 55 % du coût facturé des soins hospitaliers de leurs ressortissants et sont responsables des hôpitaux et de l'application des mesures de santé publique. Les cantons ont également commencé à soutenir l'économie locale. La crise entraînera une augmentation des besoins d'emprunt de l'ordre de 20 %. Cela dit, la plupart des autorités infranationales suisses avaient des budgets équilibrés avant la crise (S&P Global Ratings, 2020^[60]).

À court et à moyen terme, les transactions des autorités infranationales devraient, sans exception, subir les effets de la crise. Une analyse détaillée des effets attendus de la pandémie sur les dépenses, les recettes, la gestion de la dette et l'accès à de nouveaux emprunts met en évidence la contribution de chacune de ces transactions à la modification des finances des autorités infranationales (Graphique 11).

De manière générale, les régions et les municipalités de l'Union européenne ayant été interrogées s'attendent à ce que la crise ait un impact légèrement plus prononcé sur les recettes que sur les dépenses. Les grandes villes prévoient des effets encore plus dramatiques : près des deux tiers des communes de plus de 250 000 habitants anticipent des conséquences très négatives, alors qu'elles sont 41 % à penser de même parmi celles de moins de 10 000 habitants (OCDE-CdR, 2020^[65]).



Graphique 11. Impact sur les finances des autorités infranationales, par transaction



Source : (OCDE-CdR, 2020^[65])

Incidence sur les dépenses des autorités infranationales

Du fait de la crise, les régions et les villes sont amenées à accroître leurs dépenses dans de nombreux secteurs. Cela aura des incidences plus ou moins marquées selon l'étendue de leurs responsabilités en matière de dépenses. Dans de nombreux pays, les autorités infranationales sont responsables des aspects essentiels des systèmes de soins de santé, notamment les services d'urgence et les hôpitaux. En 2018, les dépenses de santé représentaient 18 % des dépenses infranationales au sein de l'OCDE, en moyenne pondérée. Les autorités infranationales prennent également en charge les dépenses dans le domaine de la protection sociale, particulièrement touché par la crise du COVID-19, et notamment les aides et prestations sociales (14 % des dépenses infranationales). Au-delà de leurs responsabilités dans le domaine social et de la santé, les autorités infranationales interviennent dans d'autres secteurs essentiels touchés par la crise, dont l'éducation (premier poste de dépenses au niveau infranational à 24 %), l'administration publique (15 %), le développement économique et le transport (13 %), l'ordre et la sécurité publics (7 %) et les services essentiels (déchets, eau, etc.). Dans ce contexte de crise, les autorités infranationales doivent assurer un certain nombre de missions complexes et coûteuses. Elles ont tout d'abord géré la fermeture totale ou partielle de certains services et installations puis leur réouverture, mais aussi veillé à la continuité des services publics essentiels, adapté les services pour qu'ils puissent être assurés physiquement (transports publics, collecte des déchets, nettoyage des espaces publics) ou virtuellement (consultations de télé-médecine, enseignement à distance, paiement des impôts locaux, accès à l'information gouvernementale, etc.) et permis à leurs responsables et agents de travailler à distance. Enfin, dans de nombreux pays, les autorités infranationales contribuent à la mise en œuvre des politiques de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants, ainsi qu'aux investissements dans les infrastructures.

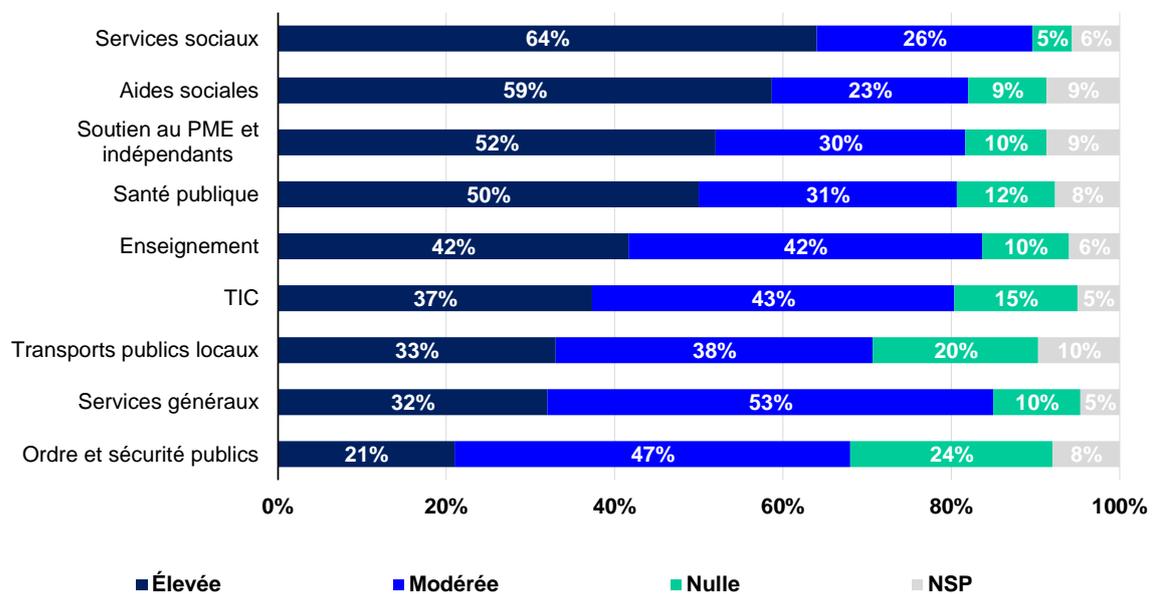
Bien que certaines dépenses soient temporairement réduites (en raison du ralentissement des services publics, de l'annulation des événements et de la diminution de la consommation intermédiaire, par exemple d'essence) ou différées dans le temps, la tendance est à l'augmentation de la plupart des



dépenses infranationales à court terme (dépenses d'urgence) mais également à moyen terme, pour mettre en œuvre les stratégies de sortie de crise et les programmes de relance.

Selon l'enquête conjointe de l'OCDE et du CdR, les dépenses dans les domaines des services sociaux et des prestations, de l'aide aux PME et aux travailleurs indépendants, ainsi que de la santé publique devraient fortement augmenter. En revanche, la hausse devrait être plus modérée dans l'éducation, les technologies de l'information et la communication, l'adaptation des transports publics locaux, l'adaptation des services administratifs, ainsi que l'ordre et la sécurité publics. Au sein de l'UE, les régions sont plus susceptibles que les communes de voir leurs dépenses augmenter en ce qui concerne les services de santé, le soutien aux PME et aux indépendants et l'adaptation des transports publics, sans doute du fait de leurs responsabilités plus larges dans ces domaines (OCDE-CdR, 2020^[65]).

Graphique 12. Incidence de la pandémie de COVID-19 sur les dépenses des autorités infranationales, par domaine



Source : (OCDE-CdR, 2020^[65])

L'incidence sur les dépenses de santé sera importante

Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, les États, régions et communes assument la charge des dépenses relatives aux services de santé et aux hôpitaux publics. Les dépenses de santé des autorités infranationales représentent 24.5 % environ du total des dépenses publiques de santé dans l'OCDE³ (Graphique 7) et 12 % du total des dépenses infranationales⁴. Cela dit, le degré de décentralisation du secteur de la santé est très variable. La typologie élaborée par l'OCDE pour rendre compte du niveau de décentralisation du secteur de la santé dans ses pays membres (Encadré 2) se fonde sur la combinaison

³ Ce pourcentage correspond à la moyenne non pondérée pour les pays de l'OCDE. Si l'on prend les moyennes pondérées (en fonction de la population), les administrations infranationales représentent 31.8 % des dépenses publiques de santé non consolidées, et 38 % des dépenses consolidées.

⁴ Ce pourcentage correspond à la moyenne non pondérée pour les pays de l'OCDE. Si l'on prend les moyennes pondérées (en fonction de la population), les dépenses de santé représentent 18 % des dépenses infranationales.

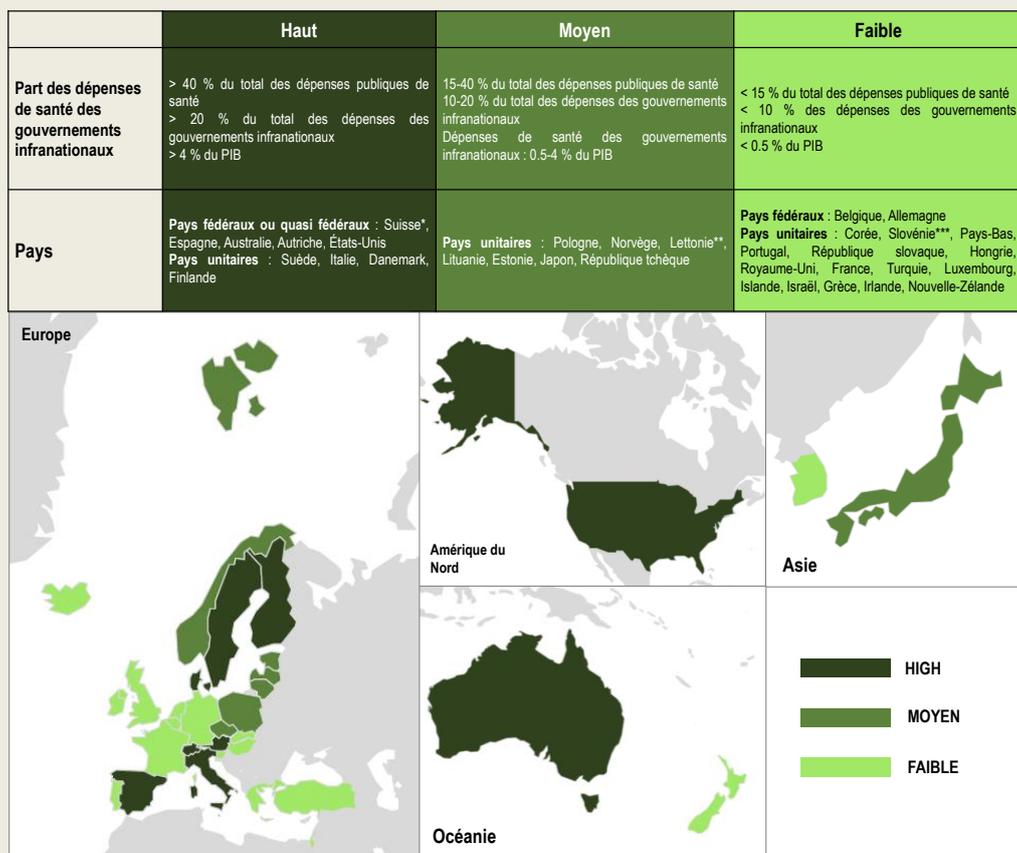


de trois ratios mesurant les dépenses de santé infranationales *i*) en pourcentage du total des dépenses publiques de santé (Graphique 7) ; *ii*) en pourcentage du total des dépenses infranationales et *iii*) en pourcentage du PIB.

Encadré 2. La décentralisation du secteur de la santé dans les pays de l'OCDE

Les pays sont répartis en trois catégories, selon que le niveau de décentralisation des soins de santé y est haut, moyen ou faible (Graphique 13). Dans la plupart des pays fédéraux (à l'exception de l'Allemagne et de la Belgique) et quelques pays unitaires (Italie et trois pays nordiques), le secteur de la santé est fortement décentralisé. À l'autre extrémité, 15 pays unitaires, plus l'Allemagne et la Belgique, constituent le groupe où la santé relève essentiellement de la responsabilité des autorités centrales ou fédérales ou des fonds de sécurité sociale. Cette interprétation peut être nuancée, dans la mesure où les dépenses de santé des pays unitaires sont parfois des dépenses déléguées effectuées pour le compte de l'administration centrale, les administrations infranationales n'ayant pas ou peu de choix quant à leur affectation. Dans les pays fédéraux, en revanche, les administrations des États et l'administration fédérale se partagent quelquefois les responsabilités décisionnelles (OCDE, 2019^[66] ; Beazley et al., 2019^[67] ; OCDE, 2020^[68]). La part publique des dépenses de santé peut également être financée par les régimes d'assurance sociale et non directement par les autorités centrales ou fédérales. En Allemagne, en Belgique, en France et au Luxembourg, l'assurance sociale représentait entre 85 % et 95 % des dépenses publiques en 2017. Il convient aussi de reconnaître que si la prestation des soins de santé relève généralement de la responsabilité du secteur public, le secteur privé joue souvent un rôle important dans la production des services, aux côtés du secteur public.

Graphique 13. Degré de décentralisation des services de santé dans les pays de l'OCDE



Note : Pas de données pour le Canada, le Chili et le Mexique ; * Suisse : les dépenses de santé des autorités infranationales représentent moins de 20 % de leurs dépenses et 4 % du PIB ; ** Lettonie : les dépenses de santé des autorités infranationales représentent 8 % de leurs dépenses ; *** Slovaquie : les



dépenses de santé des autorités infranationales représentent environ 1 % du PIB et 12.4 % de leurs dépenses. Source : OCDE, sur la base de (OCDE, à paraître^[69])

Les régions et les collectivités locales ont des responsabilités distinctes en ce qui concerne les services de santé. La crise aura donc des retombées diverses dans le secteur public infranational. Dans la plupart des pays fédéraux, la santé est une mission importante des États, qui sont responsables des soins secondaires, des hôpitaux et des services médicaux spécialisés. Dans les pays unitaires où les soins de santé relèvent presque exclusivement des régions, les autorités régionales peuvent également jouer un rôle important (par exemple au Danemark, en Italie et en Suède). En général, les attributions des municipalités dans le domaine de la santé concernent plutôt les services de soins primaires et la prévention. Cela dit, dans certains pays, les communes ou les organismes de coopération intercommunaux peuvent avoir de vastes responsabilités en ce qui concerne les services et les infrastructures de santé.

Bien qu'il soit trop tôt pour présenter des données budgétaires, la crise sanitaire actuelle entraîne d'importantes hausses des dépenses de santé des autorités infranationales. Les dépenses publiques de santé pèsent particulièrement lourd sur les régions (à 69 % contre 44 % sur les communes), le plus souvent du fait des responsabilités plus importantes qu'elles assument dans ce domaine dans de nombreux pays de l'UE (OCDE-CdR, 2020^[65]). Ces dépenses concernent l'acquisition des équipements et consommables de santé (masques, respirateurs, tests, équipements de protection, etc.), les dépenses de personnel (emploi de personnel soignant temporaire, paiement des heures supplémentaires, primes) et les dépenses liées aux tâches supplémentaires comme le nettoyage et la désinfection, la construction et la transformation d'installations d'urgence temporaires, le transport médical, etc. Les autorités locales participent désormais aussi à la distribution de masques et aux programmes de dépistage et de recherche des contacts en partenariat avec les autorités régionales et les gouvernements nationaux.

L'incidence sur les dépenses sociales est importante et sera durable

La crise du COVID-19 pèse lourdement sur les dépenses de protection sociale car elle touche des groupes de population qui ont des besoins divers et souvent complexes. Ce sont notamment les personnes âgées et dépendantes, celles qui présentent des maladies chroniques ou de longue durée, les familles pauvres et à bas revenu, les sans-abris, les ménages non assurés, les travailleurs informels, les migrants, les jeunes, les étudiants et les enfants à risque, les personnes handicapées, les personnes isolées, les femmes et les enfants exposés à la violence domestique et la population autochtone.

Dans les pays de l'OCDE, les administrations infranationales réalisent 14 % des dépenses publiques consacrées à la protection sociale (Graphique 7), mais ce pourcentage est bien plus élevé dans les pays où les autorités infranationales ont d'importantes responsabilités en matière de protection sociale (par exemple : Allemagne, Autriche, Belgique, Japon, pays nordiques et Royaume-Uni). Il existe de grandes disparités entre les pays de l'OCDE en matière de dépenses de protection sociale. En pourcentage des dépenses des administrations infranationales, ces dépenses peuvent s'échelonner entre 56 % pour le pays occupant la tête du classement, environ 35 % pour l'Irlande et le Royaume-Uni et moins de 10 % dans dix pays de l'OCDE. Ces différences montrent que le niveau d'implication des autorités infranationales en matière de services sociaux n'est pas le même partout, bien que l'échelon local soit souvent le premier recours des citoyens dans le besoin. Même si la protection sociale ne relève pas de leur compétence, ces administrations doivent souvent répondre aux urgences sociales.

Durant la crise, les autorités infranationales ont pris des initiatives pour apporter une aide sociale ou un soutien de la collectivité aux populations vulnérables (OCDE, 2020^[70]). À plus long terme, les dépenses sociales continueront probablement d'augmenter car il faudra financer davantage de prestations sociales du fait de la hausse du chômage et du nombre de demandeurs d'aide. Les allocations chômage, le revenu



minimum garanti, les allocations familiales, les aides au logement, aides d'urgence, prestations de vieillesse, etc., accentueront la pression sur les dépenses sociales des autorités infranationales.

Incidence sur les dépenses relatives aux affaires économiques

Au sein de l'OCDE, les affaires économiques⁵ représentent en moyenne 13.6 % des dépenses infranationales. Les autorités infranationales représentent près de 34 % du total des dépenses publiques dans le secteur (Graphique 7), bien que ce pourcentage soit supérieur à 50 % dans certains pays (par exemple : Autriche, Belgique, Espagne et Japon) et atteigne 69 % aux États-Unis. Certains États fédérés et administrations régionales, ainsi que des autorités locales, ont pris très tôt des mesures pour soutenir leurs économies locales et en particulier les PME, les travailleurs indépendants, les travailleurs informels et les secteurs durement touchés comme le tourisme, le commerce, la restauration, etc. À plus long terme, les autorités infranationales pourraient également être appelées à participer en tant qu'investisseurs publics majeurs à des plans de relance axés sur l'investissement public pour compenser le recul de l'investissement privé (voir partie 2).

Incidence sur les recettes des autorités infranationales

La crise du COVID-19 entraînera probablement une baisse importante des recettes des autorités infranationales due à une diminution des recettes fiscales, des redevances et droits payés par les usagers et des revenus tirés des actifs physiques et financiers. L'incidence sur les finances des autorités infranationales dépendra néanmoins de l'importance relative de chacune de ces sources de recettes. Dans les pays où les ressources financières des autorités infranationales proviennent en grande partie de transferts de l'État (par exemple : Estonie, Lituanie, Mexique, République slovaque), les effets négatifs pourraient être limités, notamment si l'État décide de maintenir le niveau de ces transferts, voire de les augmenter pour aider les autorités infranationales à faire face à la hausse des dépenses liée à la crise⁶. Toutefois, dans certains pays, la capacité de l'État à maintenir ces transferts n'est pas certaine. (Chernick, Copeland et Reschovsky, 2020^[64]) Dans les pays où les autorités infranationales tirent principalement leurs revenus de taxes, de droits d'usage, de redevances et des revenus d'actifs (Graphique 14), l'incidence pourrait être plus grande, bien qu'elle dépende de la sensibilité de ces ressources aux fluctuations économiques et aux décisions des pouvoirs publics.

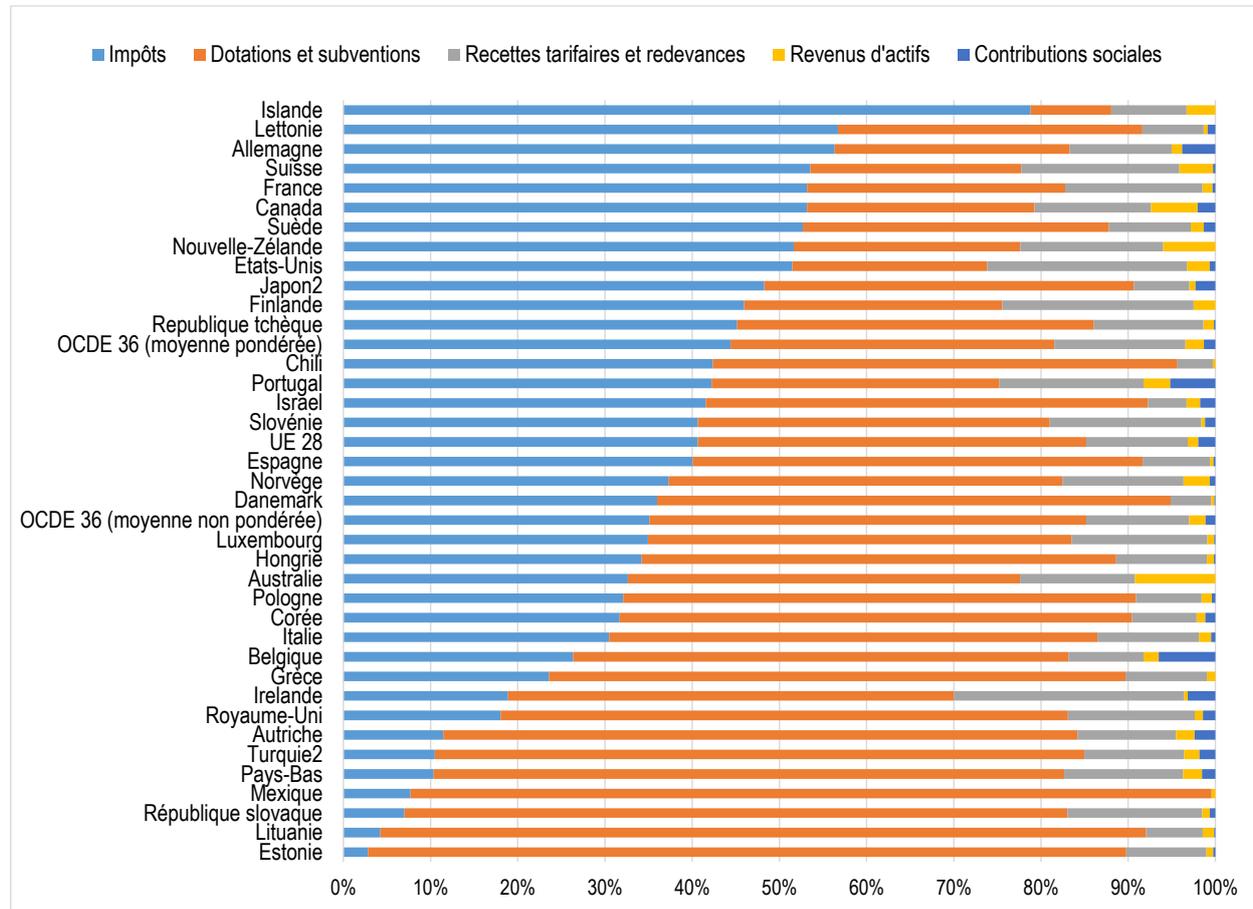
⁵ Les affaires économiques comprennent principalement le transport, mais incluent également les affaires commerciales et le travail, les interventions économiques, l'agriculture, l'énergie, les industries extractives et manufacturières, la construction et d'autres secteurs.

⁶ La situation peut toutefois être difficile si les subventions de l'État sont financées par les rentrées fiscales nationales, qui peuvent avoir baissé ou être indexées sur la croissance du PIB.



Graphique 14. Les sources de recettes des autorités infranationales varient d'un pays à l'autre

Décomposition des recettes des administrations infranationales par secteur (% des recettes totales, 2018)



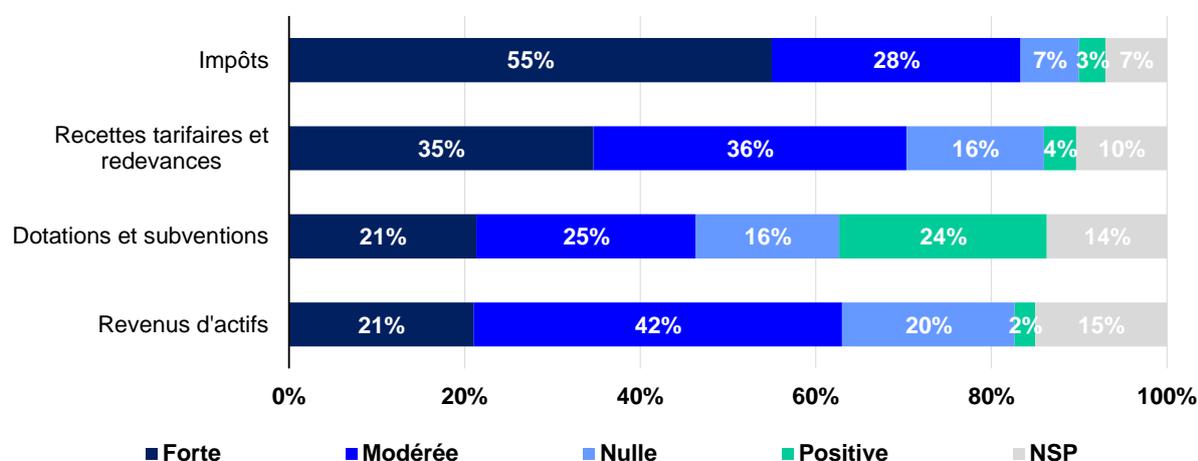
Note : 1. Australie et Chili : estimations tirées des Statistiques de finances publiques du FMI ; 2. Données de 2017

Source : (OCDE, 2020^[71])

Les recettes fiscales sont la source de revenus des autorités infranationales qui devrait diminuer le plus, suivies par les redevances et droits payés par les usagers (OCDE-CdR, 2020^[65]). Les subventions ainsi que les revenus d'actifs devraient connaître un recul moins important. On peut toutefois espérer que les subventions provenant des plus hauts niveaux de l'État demeureront inchangées, voire augmenteront (Graphique 15) (OCDE-CdR, 2020^[65]).



Graphique 15. Incidence sur les sources de recettes des autorités infranationales, par source



Source : (OCDE-CdR, 2020^[65])

Incidence sur les recettes fiscales

La pandémie de COVID-19 devrait entraîner une forte baisse des recettes fiscales propres et partagées. La baisse de l'activité économique, de l'emploi et de la consommation due au COVID-19 – et notamment aux mesures de confinement – diminuera automatiquement les rentrées fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IBS) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ce phénomène pourrait s'amplifier sous l'effet des mesures fiscales contracycliques prises par les gouvernements nationaux et les autorités infranationales dans le cadre des programmes de relance, comme les allègements et exonérations fiscales, les reports d'impôt et la baisse des taux d'imposition. Pour aider les ménages et les entreprises, de nombreuses autorités régionales et communes ont également adopté des dispositifs d'allègement fiscal contenant pour la plupart des mesures qui entraîneront une baisse des rentrées fiscales dans les budgets des autorités infranationales. Une augmentation des incidents de paiement pourrait également contribuer à une diminution des recettes fiscales. Les recettes des autorités infranationales étant souvent basées sur l'activité de l'année antérieure (l'impôt sur le revenu, par exemple), la plupart d'entre elles verront la situation s'aggraver en 2021 voire en 2022, quelle que soit l'intensité de la reprise au plan national. Outre les impôts nationaux, propres ou partagés, le déclin de l'activité économique et les décisions fiscales pourraient également avoir une incidence sur de nombreuses autres taxes infranationales. Parmi ces dernières figurent :

- L'impôt sur les sociétés. On peut citer en exemple l'impôt municipal sur les sociétés en Allemagne (*Gewerbesteuer*, 44 % des recettes fiscales municipales) et en Autriche (*Kommunalsteuer*, 68 % des recettes fiscales municipales), l'impôt commercial communal au Luxembourg (91 % des recettes fiscales municipales) et la contribution économique territoriale en France, comprenant la contribution foncière des entreprises (CFE) et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).
- Les taxes sur les activités économiques comme la taxe régionale sur les activités productives (IRAP) en Italie, l'impôt local sur le revenu en Corée et en Japon et la taxe de résidence au Japon, prélevée sur les revenus des personnes physiques et des sociétés.
- Les impôts liés à l'activité immobilière comme les taxes sur les transactions immobilières, les permis de construire et droits de construction.



- Les taxes liées à la consommation des ménages et des sociétés, par exemple les taxes sur les ventes, les carburants, les produits énergétiques, les véhicules automobiles et les loisirs, la publicité et les jeux, la taxe de séjour, etc.
- Les recettes fiscales des secteurs producteurs de biens.

Les impôts périodiques sur le patrimoine foncier et la propriété immobilière devraient être moins touchés car il s'agit d'une source de revenus moins sujette à des fluctuations. Cela dit, s'ils sont calculés sur la base de la valeur de marché d'un bien, ils pourraient baisser, mais la réduction de valeur du bien apparaîtra ultérieurement dans les budgets (2021 ou 2022). Par ailleurs, les recettes fiscales tirées de l'impôt sur le patrimoine des sociétés risquent de baisser en raison de faillites d'entreprises. Les exonérations d'impôt et déductions fiscales pour certaines catégories de contribuables en difficulté financière, ainsi qu'une hausse des incidents de paiement, pourraient également entraîner une baisse des recettes. Les autorités infranationales devront faire face aux reports de paiement de l'impôt sur la propriété. Des reports éventuels jusqu'à l'exercice suivant pourraient peser sur les budgets et entraîner des tensions sur la liquidité dans les pays où cet impôt est la principale source de recettes fiscales des municipalités (par exemple : Australie, Canada, Estonie, États-Unis, Irlande, Israël, Lituanie, Pays-Bas et Royaume-Uni) (OCDE, à paraître^[72]).

Incidence sur les droits et redevances d'utilisation

Les autorités infranationales pourraient subir une forte baisse des droits et redevances d'utilisation résultant de la fermeture d'établissements publics (équipements culturels et de loisirs, établissements d'enseignement et installations sportives comme les piscines, terrains de golf, etc.) et d'une moindre utilisation de services publics locaux comme les transports publics, les cantines scolaires, les parcs de stationnement, les péages, les crèches, les services administratifs, etc. Une progression des incidents et défauts de paiement (par exemple pour la collecte des déchets, l'assainissement, l'alimentation en eau, etc.) pourrait accentuer la baisse de ces recettes. Aux États-Unis, par exemple, le secteur des transports publics a subi une chute dramatique de ses revenus et une nette augmentation de ses dépenses en raison du COVID-19. D'après une étude préparée pour l'Association américaine des transports publics, le manque à gagner global pour les agences de transport public américaines sera de 48.8 milliards USD entre le deuxième trimestre de 2020 et la fin 2021. Au niveau national, la fréquentation des transports publics et les recettes tarifaires ont baissé respectivement de 73 % et 86 % en avril 2020 par rapport à avril 2019 (APTA/EBP, 2020^[73]). Une diminution des droits et redevances d'utilisation est anticipée par 76 % des communes et 63 % des régions. Cette source de revenus – provenant de la fourniture de services publics au niveau local – est plus importante pour les premières que pour les secondes.

Incidence sur le revenu des actifs

Le revenu des actifs matériels et financiers pourrait également diminuer, en raison par exemple d'une chute des revenus locatifs, de pertes de dividendes des entreprises publiques locales, d'une baisse des revenus tirés des ventes immobilières et d'une diminution des redevances suite au ralentissement économique (baisse des prix des matières premières et de la production). Les autorités infranationales qui dépendent des recettes pétrolières pourraient également connaître une baisse importante de leurs revenus (par exemple en Australie, au Canada, au Mexique, en Norvège et en Russie) (S&P Global Ratings, 2020^[74]). Près des deux tiers des autorités infranationales s'attendent à une diminution des revenus d'actifs.

Incidences sur le solde budgétaire et l'endettement des autorités infranationales

Une forte diminution des recettes, conjuguée à une hausse continue des dépenses (par exemple des dépenses sociales et des investissements) pourrait créer un effet de ciseau et plonger les autorités infranationales dans un déficit, comme cela a été le cas en 2007-2008 (OCDE, 2020^[75] ; OCDE, 2013^[76]).



Cette situation pourrait accroître leur endettement, tandis qu'une crise des marchés des capitaux d'emprunt pourrait influencer sur l'encours de leur dette actuelle. En Norvège, par exemple, l'épidémie de coronavirus a provoqué des turbulences sur les marchés financiers et certaines municipalités ont éprouvé des difficultés à refinancer leurs emprunts. Le gouvernement norvégien a proposé au Parlement d'augmenter les fonds propres de la *Kommunalbanken* (KBN) (agence norvégienne de financement des autorités locales) de 750 millions NOK « pour aider les marchés à fonctionner le mieux possible et éviter que le refinancement des titres à court terme des municipalités ne contribue à accroître les tensions sur les marchés ». Cette mesure permettrait à KBN de prêter 25 milliards NOK supplémentaires aux autorités locales (KBN, 2020^[77]).

Le recours à l'emprunt à court terme pour combler les déficits dus à un décalage dans la perception de certaines recettes et faire face au manque de liquidités a déjà considérablement augmenté dans certains pays. De nombreux gouvernements facilitent l'accès à l'emprunt à court terme et à des lignes de crédit à court terme, dont des lignes de crédit spécifiques COVID-19. Il faut également s'attendre à une nette augmentation du recours à l'emprunt à long terme, notamment du fait des programmes et plans de relance de l'activité et de l'investissement public des autorités infranationales. Par ailleurs, plusieurs gouvernements ont réduit les contraintes réglementaires relatives à l'emprunt à long terme et facilité l'accès à ce dernier, notamment sur les marchés financiers (par exemple en Chine).

Selon certaines estimations, les besoins d'emprunt des autorités infranationales devraient augmenter en 2020 avant de connaître un léger recul en 2021 ; la hausse devrait se chiffrer à 10 % en moyenne par an pour atteindre près de 2 100 milliards USD dans le monde. Une augmentation importante de la dette infranationale est attendue en Allemagne, en Australie, au Canada, en Chine et au Japon car il est probable que leurs autorités infranationales, en particulier les régions et les grandes villes, appliqueront une politique budgétaire contracyclique pour soutenir les économies locales, maintenir l'emploi et accroître (ou du moins assurer) l'investissement dans les infrastructures (S&P Global Ratings, 2020^[78]). En Chine, l'endettement des autorités infranationales pourrait atteindre un montant record de près de 3 000 milliards CNY pour les cinq premiers mois de 2020 contre 1 900 milliards CNY en 2019 (SCMP, 2020^[79]). Sous l'effet des politiques de relance, le volume d'emprunts annuels moyens des autorités locales et régionales devrait augmenter de 6 % à 9 % en Allemagne et au Japon et de 20 % au Canada en 2020-2021 (S&P Global Ratings, 2020^[78]). Cela portera l'encours global de la dette des autorités locales et régionales à un nouveau record d'environ 14 000 milliards USD d'ici la fin 2021. Dans ce contexte, l'émission d'obligations devrait connaître une nette augmentation, notamment en Chine et sur les marchés développés, à l'exception des États-Unis, pour atteindre globalement 1 700 milliards USD en 2020-2021 (S&P Global Ratings, 2020^[78]).

Concernant l'avenir, l'emprunt des autorités infranationales dépendra de l'ampleur et de la durée de la crise, de la disponibilité de transferts supplémentaires de l'État et de leur inclination à mener une politique financière contracyclique. Ils dépendront également de leur capacité financière à accéder à de nouveaux emprunts. De nombreuses régions et communes sont déjà fragilisées par une dégradation de leur situation budgétaire et de leur solvabilité. Dans certains cas, la capacité d'emprunt des autorités infranationales est limitée par leur niveau actuel d'endettement. Toutes choses égales par ailleurs, plus le niveau d'endettement est élevé, plus le taux d'intérêt l'est aussi, ce qui peut réduire la marge de manœuvre des administrations concernées dans des situations critiques, en particulier pour refinancer leur dette (OCDE, 2020^[68]).

Des effets inégaux et différés

La crise frappe de manière inégale les pays et les différents niveaux d'administration et entités au sein des pays. Les écarts entre pays tiennent en grande partie au cadre de gouvernance pluri-niveaux et en particulier à l'importance du rôle des autorités infranationales sur le plan économique et social. Dans les pays où le niveau de décentralisation est élevé, l'incidence sur les dépenses des autorités infranationales



sera plus importante, notamment dans les secteurs de dépenses les plus touchés par la crise (santé, protection sociale, éducation, services essentiels, développement économique, etc.). C'est également vrai pour les recettes. Cela est confirmé par l'enquête conjointe OCDE-CdR, qui montre que dans les pays moyennement et très décentralisés, les autorités infranationales sont plus susceptibles d'anticiper des fortes baisses de recettes du fait de la pandémie que dans les pays centralisés (OCDE-CdR, 2020^[65]).

De plus, l'ampleur de l'impact varie en fonction de la santé budgétaire qui existait avant la crise. Dans un certain nombre de pays, la situation budgétaire des autorités infranationales était relativement bonne avant la crise du COVID-19 (par exemple au Danemark, en République tchèque et en Suisse) : elles étaient en bonne santé financière et avaient suffisamment de réserves et de liquidités pour faire face à la crise. En Suisse, la plupart des cantons et communes avaient des budgets équilibrés avant la crise et sont suffisamment robustes pour absorber les déficits plus élevés de 2020 (S&P Global Ratings, 2020^[60]).

Les effets inégaux se manifestent également entre les différents niveaux d'administration dans les pays qui en comptent plusieurs (Encadré 3). Selon leurs responsabilités en matière de dépenses et la structure de leurs recettes, le niveau régional pourrait ainsi être plus touché que le niveau local, ou vice versa. Le niveau intermédiaire s'il en existe un (par exemple les départements en France) pourrait également être touché, toujours en fonction de ses responsabilités et ressources. De surcroît, selon les niveaux d'administration, certains effets peuvent être différés dans le temps. Il se pourrait ainsi que les effets immédiats soient plus importants pour les communes que pour les régions, mais que la tendance s'inverse à moyen terme. À nouveau, ces effets cumulés dépendent de la structure des recettes et dépenses des autorités infranationales. De nombreux pays estiment par exemple que les communes ressentiront le choc financier principalement en 2020, car les pertes de recettes qu'elles subissent sont principalement dues à une baisse des redevances et droits d'utilisation et/ou des impôts locaux et pourraient être temporaires (taxe de séjour) ou différées (reports). Dans l'avenir, les communes pourraient donc être plus épargnées que les régions, dont les revenus dépendent plus d'impôts sensibles à l'activité économique, à la consommation ou aux revenus des particuliers. Pour de nombreuses régions, le choc budgétaire pourrait être décalé à 2021, voire 2022.

Enfin, les incidences pourraient être différentes d'une région à l'autre, ou d'une collectivité locale à l'autre au sein d'un même pays, en fonction de paramètres tels que leur localisation géographique (par exemple dans une zone particulièrement touchée par la crise sanitaire ou socio-économique, dans une zone urbaine ou plus rurale, dans une vaste zone métropolitaine ou une ville plus petite, isolée ou proche de la frontière avec des pays très touchés, etc.), leur profil sociodémographique (nombre important de personnes âgées, de groupes vulnérables, etc.) et leur activité économique (tourisme, industries extractives et manufacturières, etc.). Tous ces facteurs ont une incidence sur la nature des dépenses et recettes des autorités infranationales, et donc sur leur degré d'exposition à la crise sur le plan budgétaire.

Certains secteurs marchands qui subissent actuellement le choc pourront compter sur des effets de report pour le reste de l'année (biens de consommation durables), ou sur un éventuel rebond ultérieur. Dans d'autres secteurs, pour lesquels il n'y a pas de report possible, le confinement entraîne des pertes sèches (services et biens de consommation non durables comme les transports – notamment aériens –, la culture et les loisirs (McKinsey & Cie, 2020^[80]). Des effets de substitution s'exercent pour le moment (commerce électronique, livraison à domicile, produits culturels en ligne, etc.) mais ils ne compenseront pas les pertes irrécupérables.

En fin de compte, l'exposition des collectivités territoriales à la crise dépendra à la fois de leur profil économique et de la capacité de résilience de leurs économies locales et de leur base d'imposition. Ainsi, les régions et communes touristiques, qu'elles soient urbaines ou rurales, sont particulièrement touchées du fait des restrictions de voyage nationales et internationales et de la fermeture des hôtels, des centres d'exposition et de congrès, des sites touristiques (musées, parcs naturels, établissements de loisirs, etc.), des restaurants et des cafés, des festivals et des établissements culturels. Depuis le déconfinement, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale ont également un effet sur les activités et la fréquentation



touristiques. Les régions côtières et les stations de ski en Autriche, en France, en Italie et en Suisse, ainsi que les destinations touristiques urbaines, subissent l'interruption des déplacements, la fermeture de certaines infrastructures et une baisse de la fréquentation (Encadré 3). Les villes portuaires sont particulièrement touchées par la crise, en raison non seulement de la baisse des activités de croisière, mais également du fort ralentissement des activités portuaires dans leur ensemble (transport maritime, pêche, chantiers navals, etc.), bien qu'elles aient maintenu des terminaux ouverts aux navires et assuré un niveau minimum d'activité continue. À l'inverse, les régions et les villes où les activités non marchandes sont importantes, ou celles qui dépendent de l'industrie agro-alimentaire, ont moins souffert.

La situation budgétaire des collectivités territoriales avant la crise joue également un rôle dans leur résilience. Certaines autorités infranationales peuvent présenter un niveau d'endettement bas et une réserve de liquidités importante. En France, par exemple, la situation budgétaire saine des grandes villes à la fin de l'exercice 2019 leur permet d'avoir, dans l'immédiat, suffisamment de liquidités pour faire face aux dépenses exceptionnelles engagées en réponse à la crise. Cela dit, les mois à venir pourraient se révéler difficiles pour certaines du fait de l'augmentation des dépenses et de la baisse des recettes (France-Urbaine et INET-CNFPT, 2020^[81]). Aux États-Unis, le degré de préparation à une récession est inégal et certains États pourraient manquer de réserves pour absorber le choc budgétaire au-delà du court terme. Certains États sont plus exposés aux tensions résultant de chocs exogènes en raison de paramètres de crédit relativement plus faibles et notamment d'un niveau de réserves moins important, de flux de rentrées cycliques et de charges fixes élevées comme le service de la dette, les retraites et d'autres avantages postérieurs à l'emploi (Standard&Poors, 2020^[82]).

Enfin, l'existence de mécanismes de péréquation horizontale ou verticale robustes et efficaces pourrait atténuer les effets inégaux de la crise du COVID-19 entre autorités infranationales. En ce qui concerne la Suisse, par exemple, S&P estime qu'il pourrait y avoir des différences d'impact notables selon les cantons et les villes, en fonction de leur structure économique et de la résilience de leur base d'imposition au choc économique, mais que le système national de péréquation financière aura du mal à lisser les différences sur l'année, car il est bien moins étendu que les systèmes allemand ou autrichien. Dans le système suisse, la période sur laquelle se base le calcul des droits à péréquation précède de quatre à six ans l'année de référence. En Allemagne, le mécanisme de péréquation des recettes entre les États parviendra à terme à répartir les moins-values de recettes entre les États (S&P Global Ratings, 2020^[60]). Bien que les systèmes de péréquation puissent aider à atténuer les disparités régionales, leur effet pourrait être limité et dépendre de la formule de répartition qu'ils utilisent. De surcroît, dans la mesure où un grand nombre de ces systèmes sont financés soit par l'appropriation de recettes de l'administration centrale ou des transferts horizontaux entre les administrations infranationales – tous susceptibles d'être affectés par la contraction de l'activité économique –, la durabilité de ces systèmes est sujet à questionnement. Dans une enquête du Réseau OCDE sur les relations budgétaires, 8 répondants sur 17 s'attendent à une baisse du niveau total des transferts de péréquation ; au Canada, en revanche, un des deux systèmes de transferts existants devrait connaître une hausse (à savoir, la formule de financement des territoires). Globalement, cela laisse entendre que les systèmes de péréquation pourraient avoir une influence procyclique sur les finances des autorités infranationales (OCDE, 2020^[68]).



Encadré 3. Les incidences hétérogènes du COVID-19 sur les autorités infranationales

- Aux **États-Unis**, les incidences sont variables entre les administrations des États fédérés et les autorités locales, en fonction de plusieurs facteurs de risque ou au contraire de résilience.
 - Un facteur de risque est par exemple la concentration des activités (en particulier dans le domaine des loisirs, du tourisme, de l'énergie et du commerce). Les États qui dépendent le plus du tourisme risquent davantage de voir apparaître des pressions sur leur notation de crédit liées aux pertes de recettes, aux pics de chômage et à la réduction de l'activité économique, et sont susceptibles d'accuser un retard important lors de la reprise. Hawaï et le Nevada, par exemple, sont considérés comme les États les plus durement touchés compte tenu de la part du tourisme dans leurs économies (S&P Global Ratings, 2020^[83]).
 - Un autre facteur de risque est le niveau des réserves et des liquidités ainsi que la possibilité d'accéder à d'autres ressources disponibles pour répondre aux besoins de trésorerie à court terme (lignes de crédit, fonds de précaution et autres facilités de trésorerie). À titre d'exemple, un certain nombre d'États américains n'ont pas de réserves suffisantes pour supporter les pressions budgétaires au-delà du très court terme, bien que la plupart d'entre eux aient donné la priorité, après la récession mondiale de 2008, à la constitution de fonds de précaution pour faire face à un éventuel ralentissement économique. Entre 2009 et 2019, les réserves moyennes des États ont augmenté de 170 % pour atteindre près de 13 % des dépenses inscrites à leur budget (National Association of State Budget Officers, 2019^[84]).
 - L'existence dans le budget de sources de recettes sujettes à fluctuations pose des difficultés immédiates aux autorités infranationales. Par exemple, les pertes de recettes les plus lourdes devraient être enregistrées par les villes qui dépendent davantage des transferts des États fédérés, ainsi que des taxes sur les ventes locales et de l'impôt sur le revenu que de l'impôt sur la propriété immobilière, qui est moins fluctuant (Chernick, Copeland et Reschovsky, 2020^[64]).
- Les autres facteurs de risque sont les performances des investissements dans les fonds de pension, le niveau d'endettement, la hausse des dépenses du programme Medicaid, les allocations chômage à verser ainsi que le degré de préparation à une récession (Council of State Governments, 2020^[63]). En **France**, la pandémie de COVID-19 aura des incidences très inégales sur les recettes des municipalités. Alors que pour 69 % des communes, la perte de recettes de fonctionnement sera inférieure à 1 %, elle sera supérieure à 3 % pour 5 % des communes et atteindra même 10 % pour 58 communes. Les communes d'Île-de-France et des régions côtières seront parmi les plus durement touchées (Partenaires Finances locales, 2020^[85]). D'après les estimations, près de 4 000 communes touristiques sont classées « à risque » en raison de la sensibilité de leurs ressources au produit de certaines recettes comme la taxe de séjour ou les produits issus des casinos, des activités hippiques et autres activités saisonnières (Sénat, 2020^[86]). En France, la taxe de séjour pourrait baisser de 40 % en 2020. Les Outre-mer sont également classés « à risque ». Les collectivités territoriales de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte sont particulièrement touchées car leurs revenus sont très sensibles aux fluctuations économiques (TVA locale sur les importations, taxe de séjour, etc.) et leurs dépenses sociales sont importantes (AfD, 2020^[87]). De même, l'augmentation des dépenses sociales pèsera davantage sur certains départements que sur d'autres. Enfin, les métropoles françaises subiront la forte baisse de l'une de leurs principales sources de revenus, une contribution versée par les sociétés pour financer les transports publics – appelée « versement mobilité » –, qui diminuera de 20 % en 2020.



- Au **Royaume-Uni**, les prévisions concernant les recettes des autorités locales varient considérablement de l'une à l'autre. Ainsi, les pertes de recettes pourraient représenter moins de 5 % des dépenses précédant la crise pour 30 % de ces autorités, mais jusqu'à 20 % pour 17 % d'entre elles. Les autorités locales les plus touchées sont les districts non métropolitains, qui dépendent dans une large mesure des droits et redevances payés par les usagers des transports, ainsi que des activités commerciales, dont les recettes devraient diminuer de 23 % par rapport au niveau antérieur à la crise. (Institute for Fiscal Studies, 2020_[61])

Gérer l'impact territorial de la crise du COVID-19 et la relance

Les incidences économiques, budgétaires et sociales de la crise du COVID-19 ne sont pas les mêmes sur tous les territoires, et les risques y sont également très variables. Cette variation régionale appelle à une approche territoriale des réponses apportées par les pouvoirs publics sur les fronts sanitaire, économique, social et budgétaire, ainsi qu'à une solide coordination entre les administrations.

De nombreuses administrations, à tous les niveaux, ont réagi rapidement. L'adoption de mesures aux niveaux à la fois national et infranational contribue à apporter une réponse efficace à la crise de santé publique et à la crise économique liées au COVID-19. L'orientation et la coordination de l'action par les gouvernements nationaux sont primordiales. Les autorités infranationales – régions et communes – ont également appliqué un large éventail de mesures pour gérer la crise de santé publique et ses impacts économiques (OCDE, 2020_[70]). La mise en place de mécanismes de coordination efficaces entre les niveaux d'administration est essentielle. « Une coordination étroite entre tous les acteurs chargés des interventions aux niveaux central et régional est la base d'une riposte efficace » (OMS, 2020_[88]).

Dans le domaine sanitaire, de nombreux pays ont adopté des approches territoriales, par exemple en ce qui concerne les masques ou le confinement. Dans le domaine économique, les administrations ont débloqué des fonds publics considérables pour protéger les entreprises, les ménages et les populations vulnérables. Elles ont ainsi déboursé plus de 12 000 milliards USD depuis mars 2020. De nombreux pays, ainsi que l'UE, ont réaffecté les fonds publics au profit des priorités de la crise, à savoir la santé, les PME, les populations vulnérables et les régions particulièrement frappées par l'épidémie. Par ailleurs, plus des deux tiers des pays de l'OCDE ont adopté des mesures pour soutenir les finances des administrations infranationales – à la fois au niveau des dépenses et des recettes – et ont assoupli les règles budgétaires.

Si les premières mesures financières visaient à protéger les travailleurs, les chômeurs et les populations vulnérables, de nombreux gouvernements ont en outre annoncé de vastes plans de relance – d'ores et déjà bien supérieurs à ceux adoptés en 2008 – privilégiant l'investissement public. Ces plans privilégient trois axes d'action rendus d'autant plus nécessaires par la crise : i) renforcement des systèmes de santé ; ii) numérisation ; iii) accélération de la transition vers une économie neutre en carbone.

Compte tenu des incidences territorialisées de la crise du COVID-19, il est capital que les stratégies de relance aient explicitement une dimension territoriale. Si cet aspect est plus visible dans certains pays que d'autres, il est encore négligé dans le plus grand nombre. Un autre point très important est de permettre très tôt aux autorités infranationales – non seulement les municipalités, mais aussi les régions – de participer activement à la mise en œuvre de ces stratégies.

Cette section présente les six catégories de mesures qui ont été prises par les administrations nationales et infranationales pour offrir des réponses territorialisées à la crise et à la relance :

1. Mesures sanitaires
2. Mesures économiques et sociales
3. Utilisation des outils numériques



4. Soutien des finances publiques au niveau infranational
5. Stratégies de relance par l'investissement public
6. Coordination entre les administrations

L'approche territoriale de la crise sanitaire

L'importance de l'adoption d'une approche territorialisée pour faire face à la crise sanitaire a progressivement fait son chemin au cours des derniers mois. Dans un grand nombre de pays, des mesures particulières concernant les masques, la fermeture des établissements scolaires et des restaurants et un confinement strict sont appliquées à certaines localités ou régions – plutôt qu'à l'ensemble du territoire –, de manière à limiter l'impact économique. Conformément aux recommandations de l'OMS, le dépistage et le traçage sont au cœur de toutes les stratégies de gestion de la crise. Une stratégie de dépistage efficace, associée à la distanciation sociale, coûte moins cher qu'un confinement.

Dépistage et traçage

Les tests sont une composante essentielle des stratégies de déconfinement. Dès le début de la pandémie, l'OMS recommande un dépistage à grande échelle pour lutter contre le coronavirus (OMS, 2020^[89]). Des tests fréquents permettent d'identifier et d'isoler les personnes contagieuses avant l'apparition de symptômes et de prévenir le risque d'une deuxième vague de contamination. Pour réduire le risque d'apparition de nouvelles vagues de l'épidémie, l'OCDE précise que 70-90 % de l'ensemble des personnes ayant été en contact avec une personne infectée doivent faire l'objet d'un traçage et d'un dépistage, et être mises à l'isolement si le test est positif (OCDE, 2020^[90]). Cette approche nécessite d'étendre considérablement le dépistage, mais les difficultés et les dépenses que cela engendre sont dérisoires par rapport aux coûts d'un confinement. (OCDE, 2020^[90])

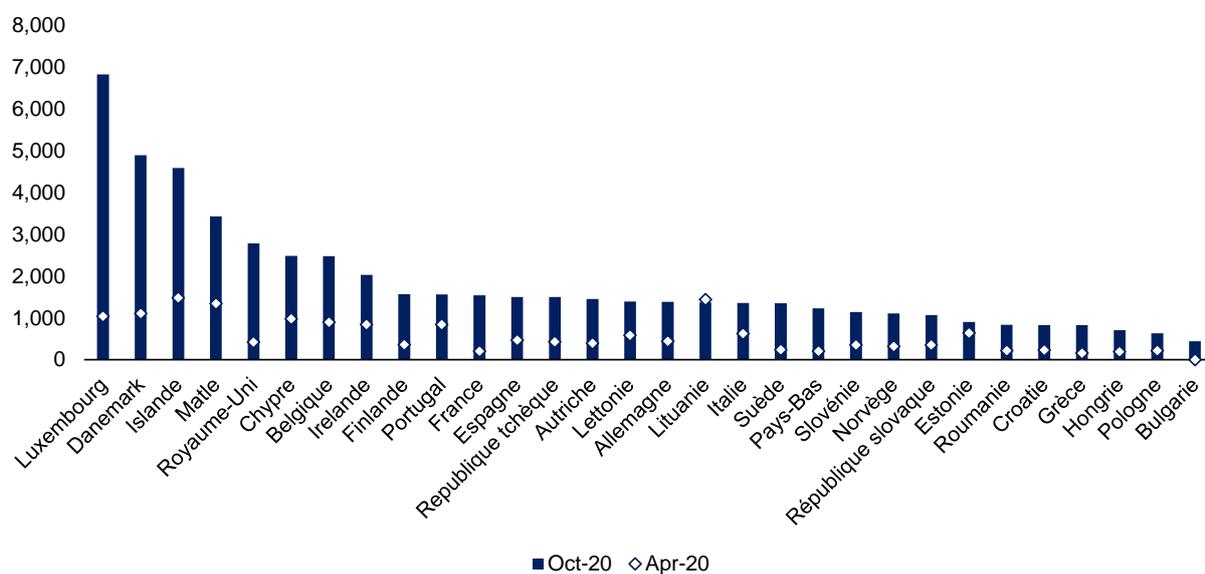
La recommandation de l'OMS pour lutter contre le coronavirus est d'organiser un dépistage à grande échelle (OMS, 2020^[89]), de manière à identifier les personnes contaminées et isoler les cas contacts contagieux avant que les symptômes se développent. Le dépistage et le traçage des cas contacts ont été au cœur de la stratégie de la Corée, qui a ainsi réussi à gérer la première vague de contamination et à prévenir la seconde ; les autorités locales étaient chargées de mettre en place des centres de dépistage du COVID-19 afin de permettre la réalisation fiable et rapide de tests ainsi que le suivi des personnes invitées à s'isoler. Entre avril et octobre 2020, les pays européens ont considérablement accru leurs capacités et généralisé le dépistage pour les cas suspects (Graphique 16). Dans l'UE27, les données officielles montrent que plus de 6 millions de tests RT-PCR avaient lieu chaque semaine en octobre, contre 1.5 million en avril (ECDC, 2020^[91]).

Les autorités infranationales jouent un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la stratégie reposant sur le suivi, l'isolement, le dépistage et le traitement. Dans les contextes plus décentralisés, les administrations centrales doivent apporter les moyens financiers nécessaires et coordonner les interventions, mais ce sont les autorités locales et régionales qui assureront la prestation des services. Dans les pays où la prestation des services de santé est plus centralisée, les autorités régionales et locales contribuent à l'organisation du dépistage et des mesures d'isolement. Dans les deux cas, il est important de laisser suffisamment de place aux initiatives et expérimentations locales pour faire face aux incidences inégales de la pandémie, qui nécessitent souvent une grande réactivité au niveau local, par exemple si un foyer épidémique est détecté dans une commune.



Graphique 16. Les pays européens ont accru leur capacité de dépistage

Nombre moyen de tests hebdomadaires pour 100 000 habitants



Note : l'ECDC rend compte chaque semaine du nombre de tests RT-PCR pratiqués en s'appuyant sur plusieurs sources de données. La principale source est le système TESSy, alimenté par les États membres ; en cas d'absence de données, des sources publiques en ligne sont utilisées.

Source : Centre européen de prévention et de contrôle des maladies <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-testing>

Les disparités régionales qui existent en ce qui concerne les capacités de dépistage pourraient menacer le succès des stratégies nationales dans le cas où des personnes ayant été exposées au virus dans certaines régions ne seraient pas diagnostiquées suffisamment tôt pour rompre la chaîne de contamination. L'efficacité de la stratégie de traçage des contacts repose sur la réalisation des tests le plus tôt possible, ce qui suppose que les kits de dépistage et les réactifs soient disponibles. Les cas contacts doivent en outre être contactés le plus rapidement possible. La multiplication des cas entraîne une remise tardive des résultats des tests, ce qui rend le traçage et l'isolement rapides des personnes potentiellement contaminées plus difficiles.

Distanciation sociale

La distanciation sociale est un élément central de la gestion de la crise. La nécessité d'assurer une distance minimale entre les personnes fait partie des recommandations détaillées établies par les autorités sanitaires nationales et l'OMS pour limiter la contagion. La consigne de distanciation physique est applicable dans les transports publics, les établissements scolaires et le contexte de la mobilité urbaine. L'un des plus grands défis à relever par les autorités locales a été d'organiser le retour à l'école dans les meilleures conditions possibles, en respectant les règles de distanciation sociale dans un contexte d'augmentation du nombre des cas. L'utilisation d'équipements de protection pour prévenir la transmission du virus s'est en outre considérablement développée. De nombreux gouvernements nationaux et autorités infranationales recommandent le port du masque dans les transports publics, les commerces et d'autres lieux publics.

La date de mise en œuvre des mesures de restriction compte au moins autant que leur durée. Lors de la première vague de l'épidémie en mars 2020, les pays qui ont réagi rapidement ont réussi à limiter le nombre de décès dus au COVID-19. Les considérations concernant les rassemblements de masse (OMS,



2020^[92]) et les consignes relatives au port du masque (OMS, 2020^[93]) doivent être respectées lorsque le degré de transmission du virus s'accroît et met une pression supplémentaire sur le système de santé. Cela requiert des données précises et des stratégies de dépistage efficaces au niveau local. Pour limiter la propagation du virus et relancer l'activité économique, l'OMS recommande une intensification radicale du dépistage pour permettre la mise en place d'une distanciation sociale plus ciblée.

Confinement local et national

Afin de limiter le coût – exorbitant – d'un confinement national, un grand nombre de pays ont mis en place un confinement localisé. C'est le cas par exemple à Aberdeen (Écosse), Auckland (Nouvelle-Zélande), Barcelone (Espagne) et Melbourne (Australie), ainsi que dans certaines provinces en Inde et certains *Länder* en Allemagne. Outre la réduction des coûts, cette approche territorialisée permet d'offrir des réponses ciblées aux problèmes là où ils surviennent. Dans les pays fédéraux, les politiques sont différenciées par nature car elles sont définies au niveau des États. Une coordination efficace entre les autorités locales, les organismes de santé et l'administration centrale est indispensable pour gérer les foyers épidémiques locaux.

Exemples par pays

- En **Allemagne**, la capacité de dépistage du coronavirus a considérablement augmenté depuis le début de la crise. Le pays est maintenant en mesure d'effectuer 500 000 tests par semaine et pourra augmenter cette capacité à 200 000 tests par jour. Un dépistage à grande échelle a pu être organisé assez rapidement grâce à la densité du réseau national de laboratoires. Le 3 novembre 2020, l'agence fédérale de la santé, RKI, a modifié sa stratégie de dépistage en décidant de ne pas tester systématiquement tous les cas suspects mais d'accorder la priorité aux populations vulnérables. Les mesures de déconfinement font l'objet de recommandations au niveau fédéral mais sont mises en œuvre selon des calendriers différents dans les *Länder*. Le premier confinement local a été mis en place dans la région de Berchtesgadener, en Bavière, la troisième semaine d'octobre. Le 28 octobre 2020, le gouvernement fédéral et les *Länder* ont décidé de nouvelles mesures de confinement en limitant les rassemblements à 10 personnes et en décrétant la fermeture des bars et des restaurants à compter du 2 novembre 2020, pour une durée d'au moins 4 semaines.
- En **Chine**, le 17 février, le Conseil des affaires de l'État a publié des directives demandant aux autorités infranationales d'adopter une approche territoriale différenciée pour organiser les plans de relance (hormis pour la province de Hubei, la plus touchée, et Pékin, la capitale). Les gouvernements provinciaux ont été invités à classer les municipalités et comtés en catégories de risque élevé, modéré et faible, qu'ils actualiseront en permanence pour pouvoir agir en conséquence. Dans la pratique, de nombreuses provinces ont classé leurs comtés (communes et districts) par niveaux (quatre ou cinq dans de nombreux cas) selon le nombre de cas confirmés, de nouveaux cas et de groupes de cas, entre autres indicateurs.
- En **Corée**, des Centres infranationaux de lutte contre les pandémies ont été mis en place pour appliquer les mesures de confinement et assurer la coordination des mesures locales avec l'administration centrale. Les autorités locales jouent un rôle important dans la stratégie de dépistage à grande échelle mise en œuvre par la Corée pour lutter contre le coronavirus et sont notamment chargées de la mise en place d'installations de dépistage dans les voitures (Chung et Soh, 2020^[94] ; Business Insider, 2020^[95]). De nombreuses municipalités, suivant l'exemple de la ville de Goyang, ont mis en place des stations de dépistage du COVID-19 au volant où le personnel médical en tenue de protection prélève des échantillons sur les conducteurs. Un foyer localisé dans la ville de Daegu a été endigué par des mesures spécifiques de contrôle et de traçage prises conjointement par le ministère de la Santé et du Bien-être et l'administration locale.



- En **Espagne**, la stratégie de déconfinement en juin a été progressive et différenciée selon les communautés autonomes, et coordonnée avec les autorités régionales. Les régions où le virus continuait de circuler risquaient de rester confinées pendant l'été ; c'est ce qui s'est passé en Catalogne, où la région de Segria a été placée en confinement au mois de juillet. À mesure que de nouveaux cas apparaissaient en octobre, l'administration centrale a décrété l'état d'urgence dans la région de Madrid. Les confinements localisés en Catalogne et en Navarre ont été suivis par un couvre-feu à l'échelle nationale.
- Aux **États-Unis**, le 28 octobre 2020, les administrations de sept États fédérés ont commencé à revenir sur leur réouverture et trois autres ont interrompu la levée des restrictions. En Californie, quatre niveaux de risque ont été définis (minime, modéré, important et généralisé) afin de décider quel comté déconfiner et de quelle manière. Cet État s'appuie sur le taux d'incidence du virus, le pourcentage de positivité et l'indice de positivité pour exempter les petits comtés des mesures les plus préjudiciables (LA Times, 2020^[96]). Dans l'État de New York, le gouverneur a imposé un confinement ciblé de deux semaines pour les établissements scolaires et les commerces non essentiels de Brooklyn et du Queens, qui étaient les deux quartiers de la ville de New York les plus durement touchés en octobre (The New York Times, 2020^[97]). Dans le Colorado, l'administration a mis en place en septembre un nouveau cadre de déconfinement régional (Colorado Department of Public Health & Environment, 2020^[98]).
- En **France**, le 11 mai 2020, le gouvernement a annoncé la sortie progressive d'un confinement qui était très strict, sous réserve que le nombre de contaminations au coronavirus diminue. Le déconfinement a eu lieu selon une approche territoriale différenciée en classant les départements en zones vertes ou rouges, selon que le virus y était ou non sous contrôle. Au cours des trois premières semaines, les déplacements interdépartementaux de et vers les zones rouges ont été limités aux motifs personnels ou professionnels impératifs. Une deuxième phase de déconfinement a débuté le 2 juin. Le ministère de la Santé et Santé Publique France ont mis en place une « mesure de la vulnérabilité au virus » dans les départements, afin de permettre aux préfetures de limiter les rassemblements de masse et d'imposer le port du masque au cas par cas. En septembre, alors que le nombre de cas s'était rapidement accru, la préfecture des Bouches-du-Rhône a décidé la fermeture des restaurants et des bars et a rendu le port du masque obligatoire dans les villes d'Aix-en-Provence et de Marseille. À partir du 17 octobre 2020, l'État français a progressivement étendu les restrictions à d'autres régions en imposant un couvre-feu dans 54 départements jugés à haut risque, dont la région parisienne. Le 27 octobre, seuls 5 départements étaient en situation de vulnérabilité modérée, alors que 95 étaient en vulnérabilité élevée. Le 28 octobre, l'État a décrété un confinement national d'au moins 4 semaines sur le territoire métropolitain et en Corse, prenant effet à partir du 30 octobre 2020. Dépistage, traçage et isolement restent la stratégie en vigueur jusqu'à ce qu'un vaccin soit disponible.
- En **Italie**, le dépistage des 3 300 habitants de la commune de Vò-Euganeo a facilité l'adoption de mesures de confinement qui ont empêché de nouvelles contaminations. Vò-Euganeo a été l'un des premiers foyers de l'épidémie de coronavirus en Italie, et c'est là qu'a été enregistré le premier décès dû au coronavirus dans le pays, le 22 février 2020. La décision de tester tous les habitants, symptomatiques ou non, a abouti au placement en quarantaine des personnes infectées, puis des personnes avec qui elles avaient été en contact, après confirmation de l'infection. Cette méthode a permis aux autorités sanitaires de se faire une idée précise de la situation épidémique et d'enrayer pleinement la propagation de la maladie dans la commune. Le dépistage s'est déroulé en deux étapes : une première série de tests a été réalisée fin février sur l'ensemble de la population, et a établi que 3 % de la population était infectée. La moitié des porteurs du virus étaient asymptomatiques. Toutes les personnes infectées ont été placées en isolement. Une deuxième série de tests, dix jours plus tard, a montré que le taux d'infection avait chuté à 0.3 %. Les personnes asymptomatiques qui ont été identifiées à cette occasion ont été placées en quarantaine. S'inspirant de l'expérience de Vò-Euganeo, la Vénétie a étendu le dépistage (RFI,



2020^[99]) et son approche a permis de maîtriser la pandémie. Les mesures suivantes ont été appliquées :

- *Dépistage à grande échelle* : les personnes symptomatiques et asymptomatiques ont été testées dans toute la mesure du possible.
- *Traçage préventif* : lorsqu'un individu était testé positif, tout son entourage immédiat a été testé ou contraint de se mettre en quarantaine si les tests n'étaient pas disponibles.
- *Priorité au diagnostic et aux soins à domicile* : des professionnels de santé se sont rendus au domicile des personnes suspectées d'être atteintes du COVID-19 pour y recueillir des échantillons afin qu'elles puissent être testées sans s'exposer ou exposer d'autres personnes à la maladie en se rendant à l'hôpital ou dans un cabinet médical.
- *Suivi du personnel médical et des autres travailleurs vulnérables* : un suivi étroit des médecins, des infirmiers, du personnel soignant des maisons de retraite, des caissiers de magasins d'alimentation et des pharmaciens a été assuré pour détecter d'éventuelles infections.
- Le 8 octobre 2020, la région italienne du Latium a décidé de soumettre la province de Latina à des mesures particulières, notamment un confinement de 14 jours incluant des restrictions pour les restaurants et les bars et les cérémonies religieuses, une interdiction des visites dans les hôpitaux et les maisons de retraite ; en revanche, les déplacements de et vers la province restaient autorisés. L'Italie a été divisée en trois zones pour gérer l'épidémie au niveau régional. Du fait des besoins accrus de lits d'hôpitaux, l'administration centrale a décrété de nouveaux couvre-feux et l'interdiction de se déplacer à partir de six régions (Lombardie, Piémont, Val d'Aoste, Calabre, Pouilles et Sicile), ces mesures prenant effet à compter du 6 novembre 2020.
- Au **Japon**, les autorités locales sont chargées de mettre en œuvre la stratégie de dépistage par l'intermédiaire des établissements locaux et des centres de consultations externes et centres de dépistage locaux. Elles sont responsables du dépistage, du déploiement de travailleurs médicaux dans les services de consultations externes qui s'occupent des cas contact et des personnes de retour de l'étranger, ainsi que de la mise en place de structures de soins médicaux accessibles aux piétons et aux voitures dans de grandes tentes et des bâtiments préfabriqués (Premier ministre du Japon et son Cabinet, 2020^[100] ; Gouvernement du Japon, 2020^[101]).
- Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a accordé une enveloppe de 300 millions GBP aux autorités locales pour élaborer des plans ciblés de contrôle de l'épidémie avec les NHS locales et d'autres parties prenantes. Le travail consistera pour l'essentiel à détecter et stopper d'éventuelles flambées épidémiques sur les lieux de travail, dans les ensembles résidentiels, les établissements de soins pour personnes âgées et personnes dépendantes et les écoles. Dans le cadre de cette initiative, les autorités locales devront veiller au déploiement effectif des capacités de dépistage dans les lieux à risque élevé. Les données sur la propagation du virus seront communiquées aux autorités locales par l'intermédiaire du Centre commun de biosécurité pour orienter les plans de lutte contre l'épidémie au niveau local et permettre aux équipes de comprendre la circulation du virus, en travaillant au besoin avec l'administration centrale pour bénéficier des capacités de dépistage et de suivi du nouveau service (Gouvernement du Royaume-Uni, 2020^[102]). En octobre, plus de la moitié de la population du Royaume-Uni était confinée. En Angleterre, l'administration a fixé trois niveaux d'alerte au COVID-19 (modéré, élevé et très élevé) pour faire en sorte que les bonnes mesures soient prises au bon endroit et ainsi contrôler l'apparition de foyers (Gouvernement du Royaume-Uni, 2020^[103]). Dans les zones où le niveau d'alerte est très élevé, des mesures radicales s'appliquent et peuvent même être renforcées par des dispositions complémentaires, en concertation avec les autorités locales. Les décisions convenues par les différentes nations sont mises en œuvre à l'échelle locale (Gouvernement du Royaume-Uni, 2020^[104]). En octobre, la ville de Liverpool et la région du Grand Manchester se trouvaient en alerte 3 alors que Londres, l'Essex, Elmbridge et York étaient au niveau 2. En Angleterre, les



autorités locales font appel à des agents pour faire respecter les règles de distanciation sociale, même si les intéressés n'ont pas le pouvoir d'arrêter qui que ce soit. Depuis le 5 novembre, des restrictions plus strictes y sont appliquées, avec notamment l'ordre de rester chez soi. Les administrations décentralisées du Pays de Galles et de l'Écosse ont appliqué d'autres restrictions dont, pour le premier, un confinement général (Gouvernement du Royaume-Uni, 2020_[105])

Pistes d'action

- Pour réduire le risque de nouvelles vagues épidémiques, l'OCDE a préconisé que 70-90 % de l'ensemble des individus ayant été en contact avec une personne infectée devaient faire l'objet d'un traçage, d'un dépistage et, en cas de contamination, d'un isolement (OCDE, 2020_[90]).
- L'efficacité de la stratégie de traçage des contacts repose sur la rapidité de détection des cas contacts, la réalisation des tests et la communication des résultats le plus tôt possible, ce qui suppose que les kits de dépistage et les réactifs soient disponibles.
- Le cas échéant, adapter les règles à la gravité ou au degré de propagation du virus dans une région, par exemple en adoptant des confinements localisés.
- Encourager les initiatives et l'expérimentation au niveau local pour mieux adapter la mise en œuvre de la stratégie de déconfinement aux spécificités et aux populations locales ou régionales, de manière à pouvoir faire face aux incidences variées de la pandémie.
- Communiquer clairement et régulièrement la stratégie de déconfinement aux citoyens, en formulant des recommandations simples et précises sur les comportements à adopter et en créant des plateformes de questions-réponses et d'échange.

L'approche territoriale de la crise économique et sociale

Soutien aux PME et aux indépendants au niveau local et régional

Dans l'OCDE, les petites et moyennes entreprises (PME) représentent 99 % de l'ensemble des entreprises et 50-60 % de la valeur ajoutée. Elles sont particulièrement vulnérables à la crise (OCDE, 2020_[4]). Outre les PME, les travailleurs indépendants représentent également une part considérable de l'emploi total dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Légèrement inférieure à 15 % en moyenne, leur part est plus élevée en Grèce, en Italie et en Turquie où elle est supérieure à 20 % (OCDE, 2020_[4]). Les travailleurs indépendants sont souvent moins bien protégés par le système d'allocations chômage que les travailleurs ordinaires.

Les restrictions mises en place pour combattre l'épidémie touchent directement et indirectement les entreprises locales et les indépendants. Certaines entreprises, comme les restaurants et les cafés, ferment lors des confinements, tandis que d'autres PME et travailleurs indépendants peuvent poursuivre leur activité, mais avec une demande très réduite. Dans certains cas, leurs employés sont mis au chômage technique, voire licenciés. Dans de nombreux pays, les entreprises locales ont pu relancer leur activité à plein régime en juin 2020 mais les nouveaux confinements décrétés en Europe – ainsi que ceux, partiels, décidés ailleurs dans le monde – mettent en péril la relance, en particulier dans le secteur des services.

Afin d'éviter les pénuries de liquidités et les faillites parmi les entreprises locales et les travailleurs indépendants, la plupart des gouvernements nationaux ont pris des mesures fortes pour soutenir les PME et les microentreprises, les indépendants, les artisans, les professions libérales et les commerçants. C'est particulièrement vrai dans les régions très touchées par l'épidémie, par exemple celles où les PME prédominent – comme dans le nord de l'Italie (Centre OCDE/LEED de Trente pour le développement local, 2020_[106]) – ou dont les économies sont très dépendantes du tourisme, de la culture, des activités de loisirs



et de divertissement, des transports, de la construction, du commerce de gros et de détail, de l'hôtellerie et la restauration, de l'immobilier, des professions libérales et des services à la personne (par exemple les coiffeurs) (OCDE, 2020_[107])

Un grand nombre d'administrations infranationales ont également pris très tôt des mesures pour soutenir leurs économies locales, apportant de l'aide aux PME, aux artisans, aux commerçants et aux indépendants frappés par la crise. Les mesures d'urgence adoptées par les autorités locales et régionales sont très vastes, allant des aides financières à des dispositifs de soutien plus indirects, dont voici des exemples :

- Soutien financier : subventions non remboursables, prêts privilégiés à taux faible ou zéro, avances de trésorerie, accès facilité à des financements externes grâce à des garanties et report des échéances de prêts ;
- Mesures spéciales au profit des jeunes entreprises, qui sont souvent les plus touchées par la crise : financements relais, garanties, prêts, mesures fiscales, aide de trésorerie, prises de participation directes, capital-risque, etc.) ;
- Aides fiscales : report des impôts et charges, exonérations et allègements fiscaux ;
- Soutien administratif : assouplissement des procédures administratives ainsi que des réglementations et permis imposés aux entreprises, allègement de certaines restrictions ;
- Marchés publics : simplification et accélération des procédures ;
- Abaissement temporaire des loyers (report ou réduction de leurs montants lorsque les locaux appartiennent aux autorités infranationales) et avances de règlements aux prestataires de services ;
- Assistance technique et services de soutien aux acteurs économiques locaux : services de conseil gratuits ou à tarif réduit pour les entreprises, séminaires en ligne et activités de formation similaires pour favoriser le développement des entreprises ; plateformes en ligne collaboratives (par exemple pour promouvoir « l'achat local » et les marchés locaux/régionaux, création de réserves de main-d'œuvre, etc.) (Comité européen des régions, 2020_[108]).

Dans plusieurs pays, la mise en place des programmes d'aide aux travailleurs indépendants a été confiée aux autorités infranationales car ce sont elles qui connaissent le mieux la situation et les besoins au niveau local. Ce type de soutien étant comparable à l'aide sociale aux familles et aux particuliers, qui relève en temps normal des autorités infranationales, ces dernières sont organisées pour mettre en œuvre les mesures correspondantes (OCDE, 2020_[109]).

Au sein de l'UE, 30 % des administrations infranationales ayant répondu à l'enquête conjointe OCDE-CdR ont indiqué avoir mis en place une importante aide directe aux entreprises et travailleurs indépendants (comme des subventions et des fonds régionaux de capital-risque), en plus de la gestion d'urgence de la crise sanitaire. Parmi les administrations ayant répondu, 28 % ont déclaré fournir une assistance technique et des services de soutien aux acteurs économiques locaux, 26 % qu'elles accordaient déjà des incitations et allègements fiscaux aux entreprises et aux indépendants (exonérations, réduction ou report du paiement des loyers lorsque les locaux appartiennent aux autorités infranationales), et pour finir, 25 % ont indiqué soutenir ces acteurs indirectement en offrant des lignes de crédit à conditions avantageuses, des dispositifs de garantie ou des avances remboursables (OCDE-CdR, 2020_[65]). Dans ce domaine, les administrations régionales et les communes de grande taille (OCDE, 2020_[110]) ont été plus actives que les autres du fait de leurs responsabilités plus larges en matière économique, en particulier dans les pays décentralisés.

Exemples par pays

- En **Allemagne**, presque tous les *Länder* ont mis en place des programmes de soutien à l'intention des microentreprises, des PME et des indépendants. Certains d'entre eux, dont le « programme



d'aide d'urgence contre le coronavirus », s'ajoutent au programme d'aide d'urgence institué par le gouvernement fédéral. Les principaux instruments constituant ces programmes sont notamment des subventions directes non remboursables (Hesse, Thuringe, Schleswig-Holstein, Brandebourg, Rhénanie du Nord-Westphalie, Hambourg, Bavière), des prêts (Rhénanie-Palatinat, Saxe, Schleswig-Holstein), des avances de trésorerie ou subventions (Bade-Wurtemberg, Brême, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale), des garanties (Bade-Wurtemberg) ou un mélange de tous ces instruments (Saxe-Anhalt et Basse-Saxe) (Deloitte, 2020_[111]). Le Bade-Wurtemberg soutient également les jeunes entreprises frappées par la crise du COVID-19 avec des prêts d'aide au développement et son initiative « Start-up BW Pro-Tect ». Conçue comme un prolongement de « Start-up BW Pre-Seed » qui apporte un financement en phase de démarrage, cette initiative pallie les pénuries de trésorerie à court terme jusqu'à l'étape de financement suivante (Gouvernement de l'État du Baden-Württemberg (Allemagne), 2020_[112]).

- En **Autriche**, les neuf *Bundesländer* ont mis en place des programmes d'aide pour les PME qui complètent et élargissent les mesures prises par le gouvernement fédéral. Cela inclut des subventions non remboursables (au Burgenland pour couvrir les frais fixes et les loyers, au Tyrol avec un fonds de secours, à Vienne et à la Haute-Autriche), des garanties et des prêts-relais pour soutenir la trésorerie des PME (Burgenland, Styrie, Vorarlberg, Vienne, Haute-Autriche), des reports de paiement des impôts locaux et l'annulation des intérêts (Carinthie, Salzbourg), la couverture des frais de conseil pour les PME ayant besoin d'aide pour bénéficier des mesures de soutien fédérales (Carinthie), la couverture des coûts en matière d'infrastructure pour promouvoir le télétravail (Styrie, nouveau programme « Telearbeit!Offensive ») et la transformation numérique des PME (Tyrol). La Haute-Autriche a en outre mis au point un programme d'aide aux jeunes entreprises qui comprend un service spécial de conseil par l'organisation « tech2b Inkubator », spécialisée dans le conseil et le soutien aux jeunes entreprises, et le report des prêts qui sont consentis à ces entreprises (OCDE, 2020_[107]).
- En **Belgique**, les autorités des régions de Bruxelles-Capitale, de Wallonie et des Flandres ont adopté plusieurs mesures, comme par exemple des subventions non remboursables pour les entreprises qui ont dû fermer pendant le confinement, des reports d'impôts (Bruxelles-Capitale, Flandres) et l'annulation des factures de services essentiels comme l'énergie (Wallonie et Flandres), des garanties sur les prêts bancaires et un accès facilité au crédit, ainsi que l'interdiction des expulsions (Flandres) (OCDE, 2020_[107] ; Comité européen des régions, 2020_[113]).
- Au **Canada**, le gouvernement fédéral a créé le Fonds d'aide et de relance régionale (FARR). Doté de près de 1 milliard CAD, ce fonds permet d'atténuer la pression financière qui pèse sur les entreprises et les organisations afin qu'elles puissent poursuivre leurs activités, y compris rémunérer leur personnel et financer des projets de relance. Le FARR est déployé grâce à un réseau national de six agences de développement régional. De leur côté, les provinces ont créé leurs propres programmes de soutien. En Colombie-Britannique, par exemple, le gouvernement a mis en place, dans le cadre de son plan d'action contre le COVID-19, des garanties de revenus, des allègements fiscaux et des aides financières pour les particuliers et les professionnels dans le contexte de la pandémie. L'étape suivante est la mise en œuvre d'un plan de relance économique, baptisé « StrongerBC », dont l'un des objectifs est d'aider les entreprises à rouvrir, à s'adapter, à recruter, à réembaucher et à se développer. Les nouvelles aides incluses dans ce plan sont notamment une subvention pour la relance des PME, un crédit d'impôt majoré de 15 % pour l'incitation à l'emploi, une exonération totale de la taxe de vente provinciale (TVP) sur l'achat d'une sélection de machines et d'équipements, ainsi que des programmes de formation en accéléré. La Colombie-Britannique a également consenti une réduction temporaire de la TVP applicable à une sélection de machines et d'équipements pour aider les entreprises à se relever des répercussions financières de la pandémie (Gouvernement de la Colombie-Britannique (Canada), 2020_[114]).
- En **Espagne**, les autorités régionales soutiennent activement les économies locales et mettent en place des dispositifs de grande ampleur pour aider les PME et les travailleurs indépendants en



complétant les mesures adoptées par le gouvernement espagnol, conformément au décret-loi royal 8/2020. Ainsi, la communauté autonome des Asturies verse une aide non remboursable aux travailleurs indépendants, accorde un report d'impôts aux entreprises individuelles, aux PME et aux microentreprises, et consent une nouvelle ligne de crédit entièrement garantie par Asturgar pour améliorer la trésorerie des PME. Le gouvernement de la région de Madrid a quant à lui adopté un plan de 220 millions EUR afin d'aider les PME et les indépendants à faire face à la crise (aide économique et dispositifs de financement). De son côté, le Pays basque a pris toute une série de mesures : fonds extraordinaire à l'intention des PME et des indépendants ; ligne de crédit d'urgence à taux zéro par l'intermédiaire de l'Institut basque de financement (IVF) ; ligne de crédit pour fonds de roulement à taux zéro, garantie par la région ; refinancement et aménagement des conditions pour les avances remboursables ; enfin, conseils techniques aux indépendants et PME pour la mise en œuvre du télétravail (Comité européen des régions, 2020^[113]).

- Aux **États-Unis**, en plus des mesures de soutien incluses dans le dispositif « Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security » (CARES), de nombreuses administrations d'États fédérés et autorités locales ont mis sur pied leurs propres programmes à l'intention des petites entreprises (c'est le cas notamment du Nouveau-Mexique, de l'Ohio, du Maine, du Massachusetts, du Michigan, de New York, de l'Oregon, du Wisconsin et de la Floride). Plusieurs villes ont adopté des mesures pour suspendre ou reporter les obligations financières pesant sur les petites entreprises – comme le paiement des services essentiels, des impôts ou des redevances de licences –, par exemple en annulant les pénalités pour le paiement en retard des impôts ou en repoussant les échéances (Seattle, Nouvelle-Orléans, San Francisco). Les autres mesures de soutien sont la création d'un fonds de secours associée à d'autres options de financement, par exemple à Jersey City (réaffectation des fonds de la dotation globale de développement local (CDBG) en direction des petites entreprises), Philadelphie (le fonds de secours pour les petites entreprises fournit des subventions et des prêts à taux zéro aux entreprises touchées), San Francisco (prêts à taux zéro et fonds municipal de résilience), Chicago (fonds de résilience pour les petites entreprises) ou Denver (aide d'urgence pour les petites entreprises). Certaines villes ont également créé une base centralisée de ressources et d'informations en ligne pour les PME – afin de fournir des conseils de haut niveau aux entreprises – ou accordé des prêts d'urgence remboursables à taux zéro (New York, Los Angeles) (US National League of Cities, 2020^[115] ; OCDE, 2020^[107])
- En **Finlande**, les communes versent aux travailleurs indépendants qui en font la demande – dans la localité où ils sont installés – une somme forfaitaire. Cette aide vise à faire en sorte que les entreprises restent viables après la crise. Les municipalités recevront une compensation de l'État pour l'aide qu'elles versent aux travailleurs indépendants. De nombreuses municipalités s'efforcent également d'aider leurs PME et travailleurs indépendants locaux en reportant la collecte de charges, en assouplissant les réglementations et les permis demandés aux entreprises, en abaissant temporairement les loyers et en avançant les règlements aux prestataires de services. La municipalité d'Helsinki a par exemple décidé de suspendre pendant trois mois les loyers des commerces et autres locaux professionnels lui appartenant.
- En **France**, l'État et les régions mènent une action conjointe face à la crise dans le cadre du nouveau Conseil économique État-Régions institué en décembre 2019. Dans ce contexte, des comités régionaux auxquels participent les banques de développement (BPI) ont été mis en place pour accélérer la mise en œuvre des mesures d'aide aux entreprises. Les régions ont par ailleurs débloqué une enveloppe de 250 millions EUR (en plus des 750 millions EUR alloués par l'État) pour alimenter le Fonds de solidarité destiné aux artisans, commerçants et petites entreprises. Ce Fonds est utilisé pour allouer : i) une aide mensuelle aux très petites entreprises, aux travailleurs indépendants, aux microentreprises et aux professions libérales enregistrant une baisse de leur chiffre d'affaires de plus de 50 % ; ii) une aide supplémentaire non renouvelable aux petites entreprises les plus fragiles. Presque toutes les régions de France ont mis en place des



programmes de soutien pour les PME et les travailleurs indépendants (BPI France, 2020_[116]). Elles sont plusieurs à avoir constitué des fonds régionaux pour compléter le Fonds national de solidarité créé conjointement par l'État français et les régions. La région Pays de la Loire a ainsi constitué le Fonds territorial Résilience. La région Grand Est a mis en place une plateforme baptisée « Plus Forts Grand Est » dont le but est de faciliter la mise en relation entre une cinquantaine de collectivités, d'entreprises, d'associations, d'établissements de soins ou autres acteurs régionaux innovants afin de mettre en évidence les produits et services novateurs qui pourraient aider à surmonter la crise et à rebondir (sites web des autorités régionales et (BPI France, 2020_[116])

- En **Grèce**, l'administration de la région de Thessalie a constitué un fonds de 160 millions EUR (« Thessaly NSRF 2014-2020 ») pour aider les entreprises locales à faire face à la crise du COVID-19. Ce fonds se répartit comme suit : 80 millions EUR pour le programme « Reinvest and Invest in Thessaly », 50 millions pour le personnel des entreprises fermées et 30 millions sous forme de subventions non remboursables pour assurer le fonds de roulement des petites entreprises touchées par la pandémie (ΑΠΕ-ΜΠΕ, 2020_[117]).
- En **Italie**, 14 régions ont introduit des mesures de simplification des procédures administratives et réglementaires pour les PME. Cela inclut le report des délais de dépôt de candidatures aux programmes de financement public et de présentation de rapports sur les plans d'investissement soumis à incitations publiques, ainsi que la simplification des procédures de passation de marchés publics (Centre OCDE/LEED de Trente pour le développement local, 2020_[106]). De nombreuses régions ont en outre apporté des compléments au fonds national de garantie établi pour les PME par l'administration centrale. Des mesures spécifiques ont également été adoptées par un grand nombre de régions pour aider les PME locales dans six domaines : accès facilité au crédit bancaire et réduction des coûts y afférents ; financement public ; simplification des procédures ; travail et bien-être ; allègements fiscaux ; et enfin, planification et budgétisation (Centre OCDE/LEED de Trente pour le développement local, 2020_[106]). Voici des exemples : la Ligurie apporte son soutien aux PME des secteurs du tourisme, du commerce et de l'artisanat ; la Sicile s'est dotée d'un fonds spécial pour accroître la trésorerie des PME, fournir des garanties bancaires et financer les intérêts moratoires et les paiements en suspens ; le Piémont a constitué le fonds indépendant Finpiemonte ainsi que le Bonus Piemonte ; la région de Frioul-Vénétie julienne accorde des prêts subventionnés, la suspension des versements aux fonds de roulement, des subventions non remboursables pour les secteurs du tourisme, du commerce et de l'artisanat, et conçoit des plans de (télé)travail intelligent ; la Campanie a mis en place un plan d'urgence socioéconomique s'adressant principalement aux microentreprises, PME et indépendants (Centre OCDE/LEED de Trente pour le développement local, 2020_[106] ; Comité européen des régions, 2020_[113]).
- Au **Mexique**, 26 des 32 entités fédérées du pays ont mis au point des mesures fiscales pour aider les entreprises et les populations vulnérables à faire face aux conséquences économiques des dispositions visant à enrayer la propagation du COVID-19. La ville de Mexico a créé un programme intégré d'aide d'urgence et de relance économique dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Le but est d'injecter 500 millions MXN dans le Fonds pour le développement social afin de pouvoir accorder 50 000 prêts de 10 000 MXN à des micro-entreprises.
- Aux **Pays-Bas**, le troisième plan de soutien économique annoncé le 28 août 2020 prévoit la prestation par les municipalités de nouveaux services à l'intention des travailleurs indépendants, par exemple un service de formation et de réorientation qui débutera en janvier 2021. Cela s'inscrit dans le cadre du programme Tozo visant à apporter une aide temporaire aux travailleurs indépendants (Gouvernement des Pays-Bas, 2020_[118]).
- Au **Royaume-Uni**, outre l'Angleterre, les autres administrations décentralisées du pays ont reçu un soutien du gouvernement britannique pour lutter contre les effets de la pandémie, en particulier pour soutenir leur économie régionale. Le Pays de Galles a créé un fonds de résilience économique (ERD) dont la troisième phase prévoit la constitution d'un fonds pour les entreprises



confinées, qui sera distribué aux petites entreprises concernées par les autorités locales (Gouvernement du Pays de Galles, 2020_[119]). En Écosse, l'administration a mis en place une ligne téléphonique pour aider les petites entreprises à faire face à la pandémie et a créé à leur intention un dispositif de secours incluant : un allègement des impôts fonciers commerciaux pour les secteurs du commerce de détail, de l'hôtellerie-restauration et des loisirs ; des subventions pour les petites entreprises des secteurs les plus durement frappés par la crise économique du COVID-19 ; un fonds de secours pour les indépendants récemment installés ; enfin, un fonds de résilience pour les entreprises vitales (PERF), destiné à aider les PME vulnérables que le gouvernement juge essentielles pour l'avenir économique de l'Écosse ou pour les économies locales de l'ensemble du pays (OCDE, 2020_[107]).

- En **Suède**, le soutien aux PME et aux travailleurs indépendants (par exemple : aides de trésorerie, prêts et garanties, report d'échéances fiscales) relève de la responsabilité des services et ministères du gouvernement central (Gouvernement de la Suède, 2020_[120]). Les régions et les municipalités fournissent quant à elles des aides « indirectes » aux PME dans leurs domaines respectifs, en proposant par exemple l'appui d'experts pour réorganiser leur gestion quotidienne ou préparer de nouveaux modèles économiques (Region of Skane, 2020_[121]). Les municipalités ont pour leur part reporté le paiement par les PME des factures et redevances pour services municipaux, instauré la gratuité du stationnement, assoupli les permis et réglementations, et avancé les règlements à leurs fournisseurs.
- En **Suisse**, la garantie des prêts consentis aux jeunes entreprises éligibles est assurée à 35 % par les cantons, en complément des 65 % fournis par le gouvernement fédéral (OCDE, 2020_[4]). (OCDE, 2020_[107])

Pistes d'action

- Les administrations nationales sont bien placées pour assurer une « égalité de traitement entre pairs », c'est-à-dire veiller à ce que les PME des différentes régions du pays qui se trouvent dans des situations comparables soient traitées de la même manière. De leur côté, les autorités locales et régionales connaissent mieux la situation au niveau local et sont en bonne position pour prêter assistance aux entreprises locales. Compte tenu du rôle des autorités infranationales dans le soutien aux PME, une coordination des interventions avec les gouvernements nationaux s'impose pour éviter les doubles emplois et la perte de transparence dans l'application des mesures publiques.
- Envisager de fournir des aides fiscales et financières directes aux entrepreneurs et travailleurs locaux à court terme, puis de s'orienter vers d'autres formes de soutien économique à moyen et à long terme, comme l'établissement de prix fonciers et immobiliers favorables, la simplification des modalités de prêt et de garantie, l'assouplissement des permis et réglementations, et le financement sur fonds propres.
- Envisager de concevoir de nouvelles politiques structurelles pour aider les PME à adopter de nouvelles méthodes de travail (comme le télétravail, les technologies numériques et les pratiques écologiques) afin de renforcer leur résilience et celle de la région.
- Adapter les systèmes de marchés publics pour apporter des réponses adéquates en cas d'urgence et de force majeure et soutenir le développement des PME.

Des approches territoriales pour aider les populations vulnérables

Les populations vulnérables sont doublement pénalisées par la crise : d'une part, car ce sont souvent des populations à risque du point de vue sanitaire et d'autre part, car la crise économique les frappe de plein



fouet. Les autorités infranationales ont pris des initiatives pour gérer l'urgence et apporter de l'aide aux populations vulnérables, notamment les personnes âgées, celles atteintes de maladies chroniques ou de longue durée, les handicapés, les ménages pauvres, les sans-abris, les élèves et les étudiants de milieux défavorisés, les migrants, etc. Les ménages dépourvus d'assurance maladie sont aussi particulièrement vulnérables car ils n'ont pas toujours accès à un traitement médical et ne sont pas forcément inclus dans la comptabilisation des cas positifs. Les populations autochtones sont elles aussi particulièrement fragiles. Dans ces communautés, des facteurs liés aux conditions de vie comme la précarité et le surpeuplement des logements ou l'absence d'accès à des équipements sanitaires adéquats accentuent la menace que représente le COVID-19. Bien souvent, les populations autochtones sont aussi les plus vulnérables face aux conséquences économiques de la crise (Lustig et Tommasi, 2020^[122]).

La protection sociale est l'une des principales missions des autorités infranationales (voir la section 1). Les communes, en particulier, parce que plus proches de la population, jouent un rôle crucial dans la protection sociale des plus fragiles, qui sont physiquement et économiquement plus exposés à la pandémie (OCDE, 2020^[110]).

Les mesures de soutien aux populations vulnérables sont très variées et incluent des programmes alimentaires destinés aux enfants et aux personnes âgées, la livraison de repas et de médicaments, des aides spécifiques pour les personnes âgées et les handicapés, la mise à disposition d'abris provisoires et de logements d'urgence, la distribution de bons pour l'achat de biens essentiels, l'installation d'équipements sanitaires, l'exonération ou le report des loyers pour les occupants de logements sociaux, l'aide au paiement des hypothèques, la suspension ou l'annulation des factures des services essentiels (comme l'énergie et l'eau), la mise en place de lignes téléphoniques d'urgence, l'embauche de personnes au chômage dans des emplois d'utilité sociale, des subventions directes pour le paiement des services sociaux (par exemple la garde des enfants), l'interdiction des expulsions locatives, la distribution de masques, etc. Les dépenses des autorités infranationales liées aux prestations et services sociaux devraient être, dans les régions et les communes de l'UE, le poste budgétaire qui subira le plus les effets de la crise (OCDE-CdR, 2020^[65]).

Dans certains pays, pour relever les défis sociaux, les autorités locales travaillent avec le gouvernement central ainsi qu'avec des ONG et des bénévoles. Il n'est pas rare que les administrations infranationales fournissent des aides financières pour assurer le bon fonctionnement des services fournis par les organisations de l'économie sociale (Comité européen des régions, 2020^[108]). Ces dernières ont été elles aussi très touchées par la crise, alors qu'elles jouent un rôle crucial dans la gestion et l'atténuation des impacts de la pandémie sur les populations vulnérables (OCDE, 2020^[123]).

Exemples par pays

- En **Australie**, les gouvernements des États et des territoires ont annoncé des mesures de relance par voie budgétaire d'un montant de 11.5 milliards AUD (0.6 % du PIB) qui incluent des versements au comptant aux ménages vulnérables (FMI, 2020^[124]).
- Au **Canada**, le gouvernement fédéral a doublé les montants du programme « Vers un chez-soi » qui soutient financièrement les services aux sans-abris, tandis que les provinces et municipalités mettent en place des financements d'urgence par le biais de services d'assistance aux familles et à la population locale. Services aux Autochtones Canada (SAC) travaille en étroite collaboration avec l'Agence de la santé publique du Canada, d'autres ministères et ses homologues à l'échelon provincial et territorial pour protéger la santé et assurer la sécurité des Premières nations et des Inuits et les aider à faire face aux menaces pour la santé publique, ce qui inclut le nouveau coronavirus.
- En **Corée**, le gouvernement envisage d'inscrire l'accessibilité aux services médicaux comme élément essentiel dans les normes nationales minimales pour les infrastructures de vie, dont l'introduction est prévue en 2020, afin que les services médicaux ne soient pas négligés dans les régions en perte de vitesse. Ces normes, qui font partie des mesures de soutien des



administrations centrales et régionales aux groupes vulnérables, visent à faire en sorte que l'ensemble de la population ait facilement accès aux infrastructures essentielles pour leur vie quotidienne.

- En **Espagne**, les autorités locales sont autorisées à allouer jusqu'à 300 millions EUR de leur excédent budgétaire de 2019 au financement de services sociaux comme les services de proximité à domicile, la télémédecine à domicile, l'assistance aux sans-abris et l'achat d'équipements de protection individuelle (masques, etc.) ou pour garantir des revenus aux familles.
- Aux **États-Unis**, la loi CARES prévoit une enveloppe de 4 milliards USD de subventions aux solutions de secours pour aider les autorités locales et les prestataires de services d'aide aux sans-abris à prendre des mesures pour réduire le risque de propagation du COVID-19 chez les personnes sans domicile ou à risque d'exclusion, ainsi que pour intervenir rapidement dans les cas les plus graves. Par ailleurs, 65 millions USD supplémentaires ont été accordés au programme de logement des personnes atteintes du sida, qui apporte un soutien à une population particulièrement vulnérable ; 5 milliards USD de fonds supplémentaires ont été affectés à la dotation globale de développement local (CDBG) pour combler les déficits non couverts par d'autres sources, en axant l'effort sur les ménages à revenu bas et moyen ; enfin, 200 millions USD supplémentaires seront alloués à la dotation globale pour le logement des tribus indiennes (IHBG) et 100 millions USD à la dotation globale de développement local des tribus indiennes (ICDBG) pour le financement des menaces imminentes, qui peuvent être attribués aux tribus les plus en difficulté.
- En **France**, les administrations infranationales, et plus particulièrement les départements et les communes, assurent un suivi des besoins spécifiques des populations vulnérables, notamment les migrants, et y répondent. Depuis le début de la crise, les départements soutiennent activement les plus vulnérables afin de les aider dans la situation d'urgence sanitaire et d'assurer la continuité des services sociaux. Ils financent l'achat de masques, le renforcement des ressources humaines et financières dans les maisons de retraite, la création de centres d'urgence pour les jeunes et les enfants en difficulté, la mise en place de lignes téléphoniques dédiées, etc. (Assemblée des Départements de France, 2020_[125]). Les communes françaises sont également des acteurs sociaux de premier plan, en particulier par l'intermédiaire de leur Centre Communal d'Action Sociale (CCAS). Pour citer des exemples, la ville de Rennes met en place un plan d'urgence pour les plus démunis, Nantes renforce son soutien aux ONG locales qui viennent en aide aux populations vulnérables et Toulouse a mis sur pied, en collaboration avec l'État français, un plan d'urgence pour les sans-abris (France Urbaine, 2020_[126]).
- En **Grèce**, l'Initiative du ministère de l'Intérieur, en coopération avec l'Union centrale des municipalités de Grèce et avec le soutien du ministère de la Gouvernance numérique, a lancé le hashtag #CitySolidarityGR pour apporter une assistance aux citoyens vulnérables en leur donnant accès aux produits et services proposés par des organisations qui avaient fait part de leur intérêt à participer à l'initiative. Dans le cadre des mesures d'urgence en vigueur, les autorités locales doivent créer un registre des citoyens qui ont besoin d'assistance, notamment les personnes démunies. Des auxiliaires de vie seront affectés aux ménages vulnérables ; ils veilleront à ce que ces derniers reçoivent les médicaments et les provisions nécessaires et à ce qu'ils aient accès aux services de soins et d'assainissement de base.
- En **Irlande**, le 2 avril 2020, le gouvernement a lancé l'initiative « The Community Call » pour mettre en relation les autorités locales et le gouvernement national avec le secteur bénévole et associatif. L'initiative est supervisée et gérée par les autorités locales, sous la direction des responsables de comté. La plateforme était initialement dédiée aux personnes âgées et aux groupes vulnérables et donne notamment accès à une liste complète d'organismes publics et d'organisations bénévoles (Gouvernement d'Irlande, 2020_[127]). Plusieurs comtés (comme Offaly et Cork) ont mis en place un programme de soutien centralisé doté d'un numéro de téléphone et d'une adresse de messagerie



électronique uniques pour coordonner les travaux des organismes officiels et des organisations bénévoles qui aident les personnes en difficulté.

- En **Islande**, l'administration centrale et les autorités locales ont créé un fonds de réserve qui permettra de mener les actions nécessaires pour faire face aux conséquences du COVID-19 sur les services sociaux et les services destinés aux groupes vulnérables (SAMBAD, 2020^[128]).
- En **Italie**, le gouvernement a voté en mars 2020 un programme de mesures économiques d'un montant de 25 milliards EUR pour prêter assistance aux entreprises et aux ménages italiens. Ce programme inclut une enveloppe de 4.3 milliards EUR allouée aux communes par le biais du Fonds de solidarité municipale sous la forme d'un versement partiel des transferts annuels ordinaires aux municipalités. 400 millions EUR ont été alloués aux 8 000 communes dans le cadre de l'urgence alimentaire, pour fournir des bons alimentaires et bons d'achat aux personnes dans le besoin.
- Au **Portugal**, la ville de Lisbonne a accordé un soutien financier à diverses organisations fournissant des aides sociales aux populations vulnérables (comme les sans-abris, les personnes handicapées, les familles à bas revenu, les enfants, etc.) afin de leur permettre d'assurer la continuité de leurs services pendant toute la durée de la crise. La capitale a accru la dotation du Fonds social d'urgence pour les familles et créé un réseau de bénévoles pour venir en aide aux groupes de population les plus vulnérables (comme les seniors, les personnes souffrant de handicaps, les malades placés en quarantaine, etc.), notamment en effectuant leurs achats de nourriture et de médicaments, en s'occupant de leurs animaux de compagnie et en assurant un lien social (par exemple pour prévenir ou détecter les cas de violences domestiques) (Groupe PSE du CdR, 2020^[129]).

En **Slovénie**, les communes sont encouragées à coopérer sur leur territoire avec un réseau de professionnels et de prestataires de services sociaux bénévoles pour fournir des services aux groupes vulnérables.

Pistes d'action

- Envisager de verser des dotations supplémentaires aux autorités infranationales afin de financer les dépenses associées à l'augmentation des besoins en matière de services sociaux. En particulier, mettre en place des subventions temporaires basées sur des formules pour compenser les aides apportées par les autorités infranationales aux groupes vulnérables durant la crise du COVID-19. Ces subventions pourraient, si nécessaire, être complétées par des subventions discrétionnaires et d'autres dispositifs de soutien visant à réduire la charge financière qui pèse sur les populations les plus vulnérables.
- Communiquer régulièrement et clairement sur les aides destinées aux populations vulnérables et la marche à suivre pour en bénéficier ; simplifier l'attribution de ces aides.
- Fournir un soutien financier aux organisations de l'économie sociale ou de la société civile qui viennent en aide aux populations vulnérables et mobilisent des réseaux de bénévoles.
- Alléger la charge administrative pesant sur les services qui assurent la continuité des services locaux essentiels et aident efficacement les groupes vulnérables (dispositions normatives et budgétaires qui entravent la prestation de services d'aide aux groupes vulnérables). Veiller à ce que les mesures adoptées soient simples et accélèrent les procédures administratives durant la crise et la relance.
- Développer des programmes à l'intention des populations autochtones.
- Faciliter la coopération horizontale entre les communes pour faire face à l'augmentation des populations vulnérables et à l'évolution de leurs profils.



Développement de l'utilisation des outils numériques dans les régions et les villes

La crise du COVID-19 a accéléré plusieurs tendances de fond et transformations telles que la numérisation. La réponse apportée par l'administration numérique à cette crise couvre plusieurs échéances temporelles : réagir à court terme, traiter à moyen terme et réinventer sur le long terme (ONU, 2020_[130]). Le partage d'informations, la participation en ligne et la communication bilatérale à l'aide de plateformes numériques ont permis de faire face à la crise sur le court terme. Des services publics comme l'éducation et la santé sont passés, en quelques semaines, au mode numérique. Parallèlement, le télétravail est un moyen efficace de renforcer la distanciation sociale et d'atténuer l'impact économique de la pandémie. Celle-ci a accéléré le passage au numérique dans l'administration publique et la prestation de services publics dans les régions, les villes et les zones rurales. Sur le moyen terme, les autorités infranationales devraient tirer parti de cette expérience pour améliorer les services numériques de l'administration et développer les partenariats numériques avec les autres niveaux de l'administration publique et le secteur privé. Cela dit, si elle est mal préparée et incomplète, cette transition pose un certain nombre de défis aux autorités locales et régionales, qui n'ont pas toutes les mêmes capacités à les relever. La crise actuelle pourrait accentuer ces disparités, car de nombreuses autorités infranationales n'entendaient pas nécessairement passer au numérique. Des difficultés particulières pourraient se poser dans les régions plus rurales et isolées, si elles ne sont pas dotées des infrastructures informatiques adéquates. Sur le long terme, une plus grande convergence des accès à l'infrastructure numérique permettrait de combler la fracture entre les milieux rural et urbain et d'accroître la résilience en ce qui concerne la fourniture des soins de santé et des services publics (ONU, 2020_[130]).

L'utilisation des outils numériques par les collectivités territoriales pour assurer le suivi de l'épidémie

Les autorités locales et régionales font de plus en plus appel à des outils numériques pour suivre et stopper la propagation du coronavirus. Cette extension de l'usage des outils numériques à des fins de suivi et d'information dans le contexte de la pandémie a permis : i) d'informer les dirigeants, de les aider à adopter des mesures adéquates et d'endiguer la pandémie ; ii) de communiquer en toute transparence avec les citoyens et de renforcer la confiance, un élément essentiel pour assurer le respect des mesures de confinement.

Les outils numériques sont essentiels pour permettre aux régions et aux villes de mieux gérer leur réponse immédiate à la crise. Un certain nombre de nouvelles applications ont contribué à réduire la propagation du COVID-19 et accompagnent la levée progressive des mesures de confinement en indiquant aux citoyens s'ils ont été à proximité de personnes infectées par le virus et en les encourageant dans ce cas à informer les autorités sanitaires, à s'isoler et à demander une assistance. Le suivi des données, ainsi que les signalements précis et à bref délai sont des composantes essentielles de la gestion de crise et peuvent contribuer à prévenir, ou tout au moins à limiter les nouvelles vagues épidémiques. Un important effet de réseau peut en outre se faire sentir, l'efficacité des outils numériques augmentant avec le nombre des utilisateurs.

L'utilisation de ces outils soulève néanmoins des questions épineuses en matière de protection et de confidentialité des données. Les applications de suivi, dont il est reconnu qu'elles peuvent avoir une utilité dans la gestion de crise, touchent également à la liberté de chacun de maîtriser des informations le concernant. Alors que dans de nombreux pays, le cadre juridique n'autorise pas ce type d'utilisation des données, dans d'autres il a été plus simple à mettre en œuvre. Afin de minimiser les risques pour la vie privée et la protection des données, la Commission européenne a élaboré des lignes directrices et une



boîte à outils pour le développement d'applications relatives au COVID-19 garantissant une protection suffisante des données à caractère personnel.⁷

L'utilisation d'outils numériques permettant le suivi et la transmission de données se révèle également essentielle pour tenir les citoyens informés et améliorer leurs échanges avec les autorités. De nombreux États et territoires ont créé des sites web spécifiques pour communiquer des informations sur l'évolution de la crise, qui indiquent quotidiennement le nombre de cas et les nouvelles mesures adoptées, par exemple. Même si elles n'ont pas toutes de site web dédié, la plupart des villes et régions du monde publient des informations concernant la situation épidémique sur leur propre site web et renvoient aux sites web du ministère de la Santé, à la plateforme nationale COVID-19 ou au site web de l'OMS. Dans ce domaine, les possibilités de tirer parti des avantages potentiels de la transformation numérique dépendent essentiellement de la pertinence, de la qualité et de la facilité d'utilisation des informations générées par les systèmes numériques et mises à la disposition du public. Pour un usage efficace et avantageux de ces systèmes, il est important de faire en sorte que les principales parties prenantes (organisations de la société civile et autres groupements d'utilisateurs de services publics) soient associées très tôt à la conception de ces systèmes.

Numérisation accélérée des services et fracture numérique au niveau local

Les mesures de confinement ont accéléré la transformation numérique des services et élargi l'éventail de services fournis en ligne, parmi lesquels les services administratifs, l'éducation et la santé. Une tendance croissante à la dématérialisation des services s'observait déjà avant la crise du COVID-19. Dans les pays de l'OCDE, l'accès aux services publics par le biais de portails numériques a été multiplié par trois depuis 2006 (de Mello et Ter-Minassian, 2020^[131]). Avant la crise, une enquête sur l'utilisation de systèmes numériques d'information par les autorités locales a montré qu'en moyenne, la dématérialisation des services locaux était plus importante dans le domaine de l'aménagement du territoire et les secteurs de la construction, du tourisme, de la culture et du sport, et moindre s'agissant des services sociaux.

- **Passage au numérique dans le secteur de l'éducation** : avec plus de 1.5 milliard d'enfants concernés par la fermeture de leur école lors du confinement du printemps 2020 (plus de 60 % de la population étudiante dans le monde) d'après l'UNESCO, la crise du COVID-19 a entraîné un recours massif à l'enseignement à distance et aux cours en ligne depuis mars 2020 (UNESCO, 2020^[132]). Dans un grand nombre de pays, les autorités locales doivent assumer d'importantes responsabilités dans la mise en œuvre des politiques éducatives, ce qui leur donne un rôle de premier plan dans le processus de transformation numérique, y compris dans le contexte de crise actuel. Avant la crise, certaines régions et villes, notamment du nord et de l'ouest de l'Europe, étaient le fer de lance de la transformation numérique du secteur de l'éducation. Les régions nord-européennes, par exemple, proposent un très large éventail de services numériques et d'applications en ligne pour les inscriptions et le suivi des progrès des élèves, ainsi que des matériels pédagogiques en ligne (de Mello et Ter-Minassian, 2020^[131]). Les fermetures d'écoles ont conduit les villes à développer toujours plus l'utilisation d'outils numériques pour continuer à faire classe. Les autorités locales doivent relever le double défi d'assurer les cours en ligne et de garantir l'égalité d'accès à l'éducation pour tous, ce qui peut tourner au casse-tête, notamment dans les régions plus défavorisées. Certaines villes (Fuenlabrada, Gdansk, la Haye et Madrid) s'emploient à assurer l'égalité des chances entre les élèves en fournissant aux familles à bas revenu des dispositifs numériques pour permettre à leurs enfants de suivre les cours de leur établissement en ligne, depuis leur domicile.

⁷ Le 13 mai 2020, les États membres de l'UE, avec le soutien de la Commission européenne, ont adopté des lignes directrices sur l'interopérabilité des applications mobiles de traçage des contacts approuvées au sein de l'UE.



- **Services de santé en ligne** : dans un contexte où la distanciation sociale est un facteur majeur de prévention et d'endiguement de la maladie, les services de santé en ligne présentent des avantages importants et leur usage s'est largement répandu depuis mars 2020. C'est particulièrement le cas pour la prescription électronique et la télémedecine. Aux États-Unis, les résultats d'études préliminaires montrent que l'intérêt de la population pour la télémedecine croît à mesure que le nombre de cas de COVID-19 augmente. Les autorités locales et régionales peuvent faciliter cette évolution, notamment dans les pays où les soins de santé sont plus décentralisés. Bien que les services de santé en ligne puissent également être un moyen de remédier aux inégalités territoriales en matière d'accès à la santé, un soutien de l'administration centrale est essentiel pour assurer la répartition équilibrée de ces services sur le territoire en favorisant le développement des capacités institutionnelles et techniques. Certains obstacles à un usage généralisé, comme l'accès au haut débit, seront difficiles à surmonter à court terme, d'où la nécessité de renforcer l'offre de soins de santé en milieu rural et dans les régions à faibles ressources (OCDE, 2020^[133]).

La fracture numérique entre les régions et entre les zones rurales/urbaines

La pandémie a également mis en évidence la fracture numérique qui existe dans les pays et a accéléré dans certains cas les initiatives d'insertion numérique. Dans la zone OCDE, il y a de grandes inégalités au sein des pays en matière d'accès et d'utilisation d'Internet. Les différences régionales dans le pourcentage de foyers ayant accès au haut débit sont très prononcées, aussi bien dans les pays qui ont un taux de pénétration des TIC élevé – comme les États-Unis, la France, Israël et la Nouvelle-Zélande – que dans ceux où le niveau moyen d'accès aux TIC est bas, comme le Mexique ou la Turquie (OCDE, 2018^[134]). Aux États-Unis, par exemple, près de 25 % des jeunes de quinze ans issus de milieux défavorisés n'ont pas accès à un ordinateur. Dans les régions les plus pauvres de l'Italie, 42 % des ménages n'ont pas accès à un ordinateur/une tablette chez eux, ce qui est également le cas de 20 % des enfants de 6 à 7 ans. Il existe également un écart important entre les ménages vivant dans les zones urbaines ou rurales pour ce qui est de l'accès à une connexion internet de qualité. Dans les pays de l'OCDE, 85 % des premiers contre 56 % des seconds disposent d'un tel accès (OCDE, 2020^[135]). Ces inégalités risquent de s'accroître car certaines communes n'ont pas les moyens de poursuivre la transformation numérique à court et à moyen terme. Pour diminuer ce risque, les initiatives locales doivent s'accompagner d'initiatives nationales visant à combler le fossé numérique (de Mello et Ter-Minassian, 2020^[131]).

La démocratie électronique au niveau local

La pandémie a encore accentué la tendance déjà croissante des gouvernements à adopter des outils de démocratie électronique (administration en ligne, gouvernance électronique, délibération électronique, participation en ligne et vote électronique). Les circonstances ont contraint certaines autorités locales et régionales à surmonter leur réticence à s'engager sur cette voie, pour assurer la continuité de leurs travaux. De nombreux conseils locaux et régionaux ont ainsi pris des mesures pour autoriser par exemple le débat et le vote en ligne (de Mello et Ter-Minassian, 2020^[131]).

Exemples par pays

L'utilisation des outils numériques pour assurer le suivi de l'épidémie

- En **France**, le ministère de la Santé dirige le programme Répertoire opérationnel des ressources (ROR) qui vise à établir un référentiel de données sur les ressources sanitaires (par exemple la disponibilité des lits hospitaliers) mis à jour automatiquement. Le ROR est géré de manière décentralisée : chaque région dispose de sa propre solution ROR, mais elles sont interopérables pour assurer les échanges entre régions. Durant la pandémie de COVID-19, le programme a été adapté pour permettre de recenser et d'organiser les unités de soins dédiées aux cas de



coronavirus, ainsi que les ressources de santé habituelles pour assurer l'offre de soins normale. (Ministère de la Santé, 2020^[136])

- En **Italie**, plusieurs régions ont conçu des solutions numériques pour suivre et endiguer les infections à partir de l'analyse des déplacements et rassemblements générés par des données anonymes. La région du Latium a par exemple activé un portail intitulé « système d'alerte unique » pour la diffusion d'informations sur les rassemblements. Elle a également lancé l'application DrCovid, qui permet des communications texte-audio bidirectionnelles sécurisées par smartphone entre le patient et son médecin. Dans certains cas, elle s'accompagne de kits de diagnostic pour une surveillance à domicile. La Ligurie, la Lombardie, la Sardaigne et l'Ombrie ont commencé à analyser les enregistrements et communications téléphoniques. L'état de santé des citoyens fait l'objet d'un suivi dans des régions comme la Lombardie, qui a créé l'application « alerte LOM ». Le Piémont a conçu la plateforme « COVID-19 / région du Piémont » pour permettre à l'unité régionale de gestion de crise de suivre toutes les activités liées aux patients atteints de COVID-19. Les Pouilles et la Toscane disposent également de plateformes web régionales qui facilitent l'assistance, les soins et le suivi des patients à distance.
- La **Corée** a élaboré et utilise un système intelligent de gestion du COVID-19 pour guider les enquêtes épidémiologiques. Ce système repose sur les technologies des hubs de données des villes intelligentes du pays pour recueillir et traiter de grands volumes de données urbaines. La Corée a mis en place ce système pour réaliser un vaste ensemble d'analyses statistiques permettant de retracer les déplacements des personnes infectées, d'établir les voies de transmission ou de localiser une source d'infection dans le cas d'une poussée épidémique de grande ampleur. Les données de localisation des personnes infectées couvrant la période antérieure au diagnostic sont collectées à partir des stations de base de téléphonie mobile, des transactions par cartes de crédit, etc. dans les limites autorisées par la loi sur la prévention et la lutte contre les maladies infectieuses. Dans le respect des règles de protection de la vie privée, les informations jugées nécessaires sont transmises de manière anonyme aux utilisateurs pour qu'ils puissent vérifier s'ils ont croisé la route de personnes infectées, et se faire dépister le cas échéant.
- Au **Mexique**, la majorité des entités fédérales ont activé des numéros d'urgence pour apporter en continu une assistance et des informations à propos du COVID-19. À Chihuahua, Nuevo León et Querétaro, des applications ont été conçues pour informer, enregistrer et orienter les personnes présentant des symptômes ou déjà infectées. À Mexico City, le système « SMS COVID-19 » invite les personnes qui présentent des symptômes à répondre à quelques questions, ce qui permet d'identifier les cas possibles (aigus ou sévères) de coronavirus.
- En **Norvège**, le gouvernement a lancé une application mobile appelée Smittestop, pour aider les autorités sanitaires à limiter la transmission du coronavirus. À partir des données fournies par l'application, l'Institut norvégien de santé publique peut analyser les mouvements de population et mettre en place des mesures efficaces de prévention et de lutte contre l'infection.

Information et participation des citoyens

- En **Estonie**, la commune de Järva utilise son application de liens sociaux pour informer les citoyens des mesures prises au niveau local et national et diffuser des recommandations pour prévenir et stopper la propagation du coronavirus. Cette application publie des fiches de questions ciblées et d'autres renseignements, le calendrier des activités, des contenus de médias sociaux et des notifications. Les responsables municipaux peuvent également voir le nombre d'utilisateurs qui ont partagé l'information et quand (Open Government Partnership, 2020^[137])
- En **Corée**, une page web interactive présentant des informations actualisées a été créée pour établir une cartographie des cas de COVID-19 dans le pays et des lieux où les patients déclaraient s'être rendus. Les autorités ont eu recours à l'intelligence artificielle et à des mesures fondées sur



les données de géolocalisation des téléphones mobiles, les transactions par cartes de crédit et les enregistrements de vidéosurveillance pour repérer les cas hautement prioritaires et retracer le parcours des personnes infectées, et ont ensuite publié des listes extrêmement détaillées de leurs déplacements. Le dépistage à grande échelle a également été la stratégie privilégiée pour combattre le virus (Gouvernement de la Corée, 2020^[138]).

- La **Norvège** a mis au point une solution numérique permettant de recueillir les données pertinentes utilisées pour élaborer les politiques nationales et régionales concernant le COVID-19. L'Institut norvégien de santé publique a travaillé en collaboration avec l'Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS) pour généraliser l'utilisation du logiciel d'information sur la santé au niveau du district DHIS2. Cette application pour téléphone portable permet de capturer des données hors ligne, et ainsi de réaliser des analyses sur la situation sanitaire en temps réel (Skjesol et Titter, 2020^[139]).

Vers une gouvernance électronique et des services numériques

- Au **Canada**, la province de l'Ontario a élaboré son propre site web où les entreprises peuvent indiquer les équipements d'urgence (respirateurs, masques, etc.) qu'elles sont en mesure de fournir, proposer des solutions novatrices pour lutter contre le COVID-19 en soutenant des services virtuels de santé mentale, donner des conseils financiers aux petites entreprises ou proposer des idées, d'autres produits ou services susceptibles d'aider les Ontariens. Le Canada a également introduit une loi qui autorise les municipalités à tenir les réunions du conseil et des commissions locales par des moyens électroniques si l'état d'urgence est proclamé à l'échelon provincial et local, pour leur permettre d'agir rapidement lorsque des réunions physiques ne peuvent avoir lieu.
- En **Allemagne**, la ville de Bamberg a mis en place une plateforme en ligne qui propose aux étudiants des exercices et de la documentation. Ces contenus ont une double fonction car ils portent sur le patrimoine culturel de la ville. La ville de Düsseldorf se tourne également vers Internet et la téléphonie pour l'accompagnement éducatif et a mis en place une ligne téléphonique qui permet aux personnes âgées et autres populations à risque d'obtenir de l'aide et des conseils (Eurocities, 2020^[140]).
- En **Italie**, l'Institut pour l'éducation et les établissements d'enseignement (IES) de Bologne propose des ressources éducatives en ligne pour soutenir les familles d'enfants de 0 à 6 ans en leur proposant des divertissements, des enseignements et des exercices physiques qu'ils pourront suivre sans quitter leur domicile. La municipalité de Palerme a créé par l'intermédiaire de son bureau pour l'innovation une boîte à outils numérique contenant les outils, procédures et informations nécessaires pour travailler en ligne. Elle donne également les informations essentielles pour permettre aux agents municipaux de travailler à distance depuis leur domicile. La boîte à outils explique notamment comment utiliser les applications de gestion pour le télétravail et contient des tutoriels sur la signature numérique, l'organisation de visioconférences et la rédaction ou le partage de documents sur Google Drive, entre autres (Eurocities, 2020^[141]).
- Aux **Pays-Bas**, la loi sur la prise de décisions numériques lors des réunions des conseils municipaux autorise ces derniers à prendre des décisions juridiquement contraignantes lors de réunions à distance.
- En **Espagne**, la législation a été adaptée pour autoriser les représentants et organes directeurs des entités locales à tenir des réunions à distance par des moyens électroniques ou télématiques.

Relever les défis de la transformation numérique : combler le fossé numérique

- En **Islande**, l'administration centrale prend des mesures pour renforcer les services numériques et leur offre par les autorités locales dans le cadre de la seconde phase des mesures économiques



adoptées en réponse à la crise du COVID-19. Les régions vulnérables du pays font actuellement l'objet d'un repérage et d'une cartographie (Gouvernement d'Islande, 2020^[142]).

- En **Italie**, la ville de Milan a utilisé des tableaux de bord pour visualiser les possibilités de mise en relation des citoyens avec les entreprises proposant des services, selon leur emplacement sur la carte de la ville. En s'appuyant sur ces données et en partenariat avec une société de télécommunications, la ville a pu proposer un accès internet gratuit aux familles vulnérables disposant d'une connexion (CGLU, 2020^[143]). Le 4 août, la Commission européenne a approuvé un système de crédits de 200 millions EUR afin d'aider les familles à bas revenu à avoir accès à des services à haut débit et de fournir les équipements nécessaires. Le but est de réduire la fracture numérique en soutenant les activités de télétravail et en facilitant l'accès aux services éducatifs.
- En **Espagne**, neuf régions ont bénéficié en septembre 2020 d'une réaffectation de 1.2 milliard EUR du Fonds européen de développement régional pour renforcer les capacités de leurs systèmes de santé, aider les PME et développer les TIC dans l'éducation dans le contexte du COVID-19.
- Au **Portugal**, sept régions ont bénéficié en octobre 2020 d'une réaffectation de 1 milliard EUR du Fonds de cohésion pour faire face à la crise du COVID-19. Cette enveloppe servira à financer la transformation numérique des écoles, des PME et du secteur du tourisme.
- Aux **États-Unis**, plusieurs États ont adopté des mesures pour combler le fossé numérique. Le département de l'Éducation de la ville de New York a ainsi offert 300 000 Ipads avec accès Internet aux étudiants les plus défavorisés, grâce à une enquête en ligne et une ligne téléphonique spéciale ; la ville de Los Angeles, en partenariat avec le fonds californien pour les nouvelles technologies et EveryoneOn, propose à ses habitants des solutions Internet à bas coût, un accès à des ordinateurs et des services d'éducation au numérique dans le cadre du programme Get Connected, ainsi que des matériels de formation au numérique et aux dispositifs numériques ; la ville de Louisville a quant à elle créé une page Internet qui recense les offres Internet gratuites proposées aux étudiants par les fournisseurs d'accès opérant dans la région. La ville de San Antonio (Texas) a annoncé un plan d'investissement de plus de 27 millions USD pour combler le fossé numérique (NDIA, 2020^[144]).

Pistes d'action

- Recueillir et partager régulièrement et en temps utile des informations et des données entre tous les niveaux d'administration, de manière transparente.
- Encourager la diffusion d'informations et de données entre États et territoires pour atténuer les disparités entre eux et faire face à l'incertitude générée par la crise, ainsi que pour assurer le partage de connaissances et l'échange de bonnes pratiques.
- Améliorer la qualité des microdonnées au sein des régions et entre elles pour mieux comprendre la crise et ses effets.
- Exploiter les informations fournies par les outils numériques et les mégadonnées pour suivre et stopper la propagation du coronavirus, en prêtant une attention égale aux questions de confidentialité et de protection des données.
- Utiliser les possibilités offertes par le numérique (santé en ligne, éducation en ligne) pour aider à maintenir la continuité de l'offre de services, en tenant compte des disparités territoriales, économiques et sociales dans l'accès aux services. Encourager l'échange de bonnes pratiques en la matière, entre autorités locales et utilisateurs habituels (professionnels de santé, enseignants, étudiants, etc.).



- Intégrer dans les plans stratégiques de relance et les plans d'investissement des mesures visant à combler le fossé numérique et accroître le soutien de l'État aux processus de transformation numérique, notamment pour les PME, les communes urbaines pauvres ainsi que les communes rurales isolées.
- Inciter les autorités infranationales à coopérer pour ouvrir des possibilités de développement du numérique dans l'ensemble des territoires, par exemple au moyen de financements.
- Promouvoir la mise en place de projets pilotes de transformation numérique au niveau local pour tester, expérimenter et encourager les collectivités locales à innover.

Soutien aux finances infranationales

La crise du COVID-19 a une incidence considérable sur les dépenses des autorités infranationales, notamment dans les pays où la prestation de services est décentralisée, mais son impact sur les recettes est encore plus fort. En l'absence de compensation suffisante des dépenses supplémentaires et des pertes de recettes occasionnées par le COVID-19, de nombreuses autorités infranationales pourraient être contraintes de réduire fortement leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement. Cela pourrait compromettre les efforts de coordination des mesures de relance et nuire à la qualité des services ainsi qu'à l'équité de leur accessibilité entre les différentes administrations infranationales.

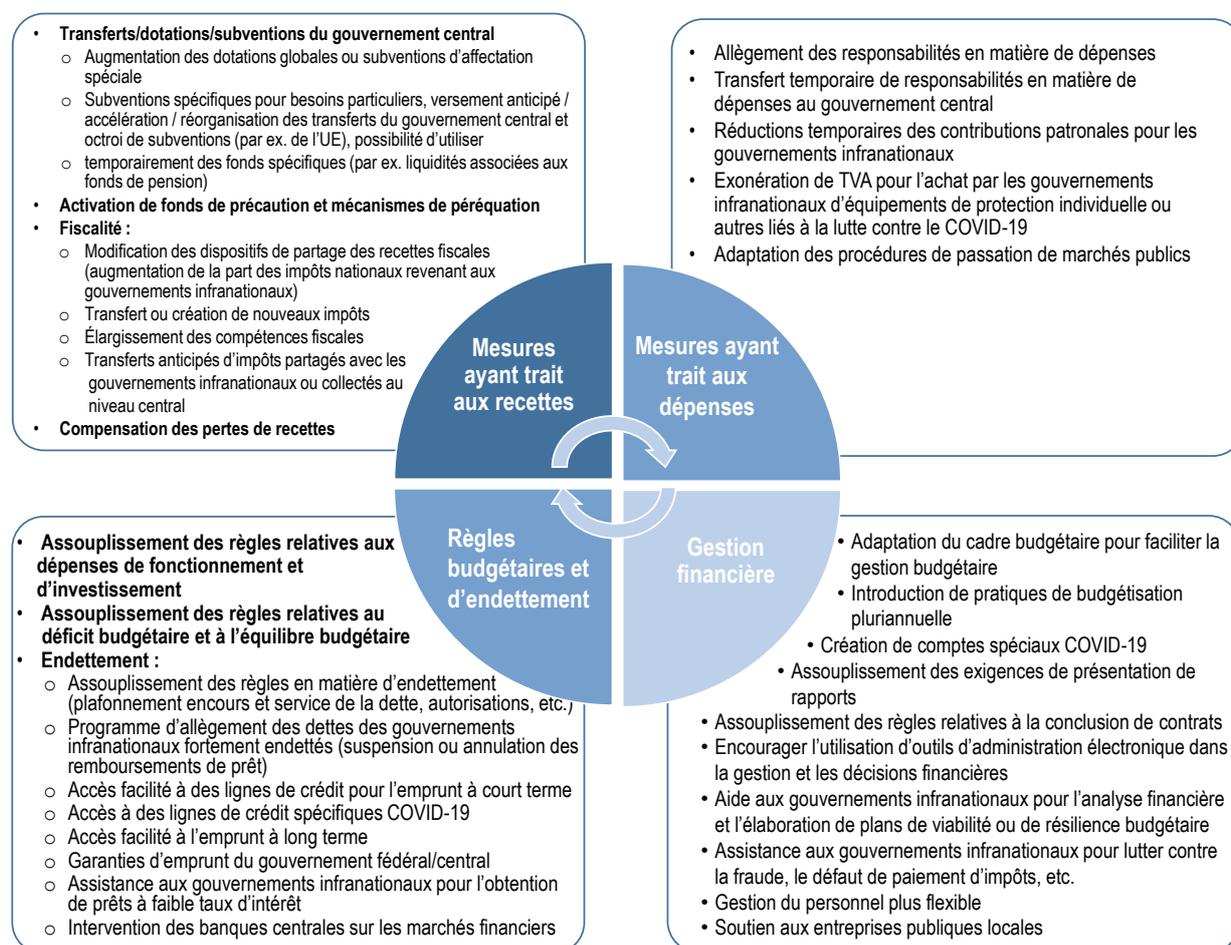
De nombreuses administrations centrales ont déjà annoncé d'importantes mesures budgétaires pour aider les autorités infranationales à surmonter le choc financier. Les administrations d'États fédérés ont également annoncé des mesures de soutien aux autorités locales. Deux tiers des pays de l'OCDE ont pris des mesures pour soutenir financièrement les autorités infranationales.

Les mesures mises en œuvre à ce jour dans les pays peuvent être classées en quatre catégories (Graphique 17). Elles incluent les mesures relatives aux recettes et celles relatives aux dépenses (mesures concernant la gestion financière, les règles budgétaires et l'endettement, notamment pour faciliter le financement par l'emprunt des besoins à court et à long terme). Les règles budgétaires, qui visent à atténuer les risques au niveau infranational en fixant des limites à la politique budgétaire, sont susceptibles de générer des tendances procycliques si elles sont trop rigides ou applicables sur une durée restreinte. Lors d'une crise, ces règles peuvent être assouplies de deux manières : en invoquant des clauses de sauvegarde formelles dans des circonstances précises, et/ou en suspendant l'application effective des règles lorsque les autorités infranationales ne peuvent raisonnablement pas les respecter (OCDE, 2020^[68]).

Les mesures relatives aux recettes et l'assouplissement des règles budgétaires semblent être plus fréquemment utilisées, même si les dispositifs visant à améliorer la gestion financière sont également assez répandus. Lors de l'enquête conjointe OCDE-CdR, par exemple, 46 % des répondants indiquent que certaines règles budgétaires ont été assouplies ou vont l'être (18 %) à court terme (OCDE-CdR, 2020^[65]).



Graphique 17. Quatre grandes catégories d'instruments budgétaires pour soutenir les finances infranationales



Source : établi par les auteurs

Les mesures susmentionnées peuvent en outre être classifiées selon leur durée de validité. Ainsi, les subventions accordées par les administrations infranationales permettent de compenser les pertes de recettes fiscales et d'accroître les recettes relativement rapidement. Le transfert ou la création de nouveaux impôts ou l'attribution de compétences fiscales élargies aux autorités infranationales produisent leurs effets à moyen et à long terme, mais ne permettent pas toujours de répondre aux besoins immédiats. De même, le transfert de responsabilités des autorités infranationales vers les autorités centrales en matière de prestation de services risque d'être plus lent que le transfert de ressources supplémentaires aux autorités infranationales pour assurer les services. Certaines mesures sont destinées à être temporaires tandis que d'autres peuvent être mises en œuvre de manière plus permanente.

Il est possible que les augmentations des transferts des administrations centrales ou des administrations des États fédérés soient insuffisantes pour compenser pleinement les baisses des recettes issues des impôts et taxes, des redevances et droits d'utilisation et des revenus fonciers. À plus long terme, les administrations centrales réduiront probablement ces transferts pour rééquilibrer les budgets publics et restaurer la stabilité budgétaire, par exemple en passant par des mesures d'austérité. À court terme, le soutien des échelons supérieurs de l'administration pourrait donc contribuer à combler l'écart budgétaire créé par la crise, mais les autorités infranationales doivent se préparer à la phase de relance après la crise et à d'éventuels plans d'assainissement budgétaire. La crise devrait avoir des effets négatifs à moyen et



long termes sur les finances des autorités infranationales. Il est important d'engager des réformes pour assurer la stabilité, la vigueur et la résilience des finances infranationales, ainsi que de les planifier et les mettre en œuvre avec soin.

Le soutien aux finances des autorités infranationales peut également être indirect et prendre la forme d'un soutien aux entités connexes comme les agences de transports publics ou les entreprises fournissant l'énergie ou d'autres services essentiels. En Allemagne, le gouvernement fédéral prendra en charge le coût des allocations de logement pour les bénéficiaires de l'aide sociale des municipalités (4 milliards EUR) et soutiendra les réseaux locaux de transports publics (2.5 milliards EUR) (BNP Paribas, 2020^[145]). En Lettonie, les entreprises financées par des capitaux municipaux et dont le chiffre d'affaires a baissé de 50 % en raison de la crise du COVID-19 peuvent recevoir des crédits du budget de l'État pour augmenter leur capital social et financer leurs frais d'entretien et de réparation. Aux États-Unis, la loi CARES prévoit une enveloppe de 25 milliards USD pour compenser une partie des pertes de recettes des agences de transport.

Les méthodes employées pour préparer ces mesures varient d'un pays à l'autre, en fonction des relations budgétaires intergouvernementales existantes et de la culture et des pratiques en vigueur en matière de dialogue et de négociation entre l'administration centrale et les autorités infranationales. Dans les pays où la coordination budgétaire est déjà bien développée et efficace, les mesures de soutien sont élaborées et examinées par les ministères compétents et les représentants des autorités infranationales. Dans plusieurs pays, les dispositifs de soutien urgent, les systèmes de compensation et autres mesures financières ont été examinés et arrêtés d'un commun accord avec les associations nationales de collectivités locales, donnant lieu à des accords (formels ou informels).

Exemples par pays

- En **Allemagne**, le gouvernement fédéral et les autorités des États fédérés se sont mis d'accord en septembre 2020 sur un plan visant à aider les villes et les municipalités pendant la crise du COVID-19. L'objectif est de préserver la capacité d'investissement des communes au cours des années à venir. Les municipalités allemandes ont en effet particulièrement souffert de la baisse des taxes professionnelles, qui sont leur principale source de revenus. D'après le plan d'aide, la première moitié de leurs pertes de recettes subies en 2020 sera couverte par le gouvernement fédéral et la seconde par les *Länder*. L'État fédéral prendra également en charge une partie des frais des communes liés aux locaux et au chauffage. Le gouvernement a également décidé d'augmenter de manière permanente la participation fédérale aux dépenses d'aide sociale des municipalités et d'accorder des subventions d'équipement supplémentaires pour les crèches, les hôpitaux, les transports publics, la transformation numérique et les services locaux de santé. Cette aide fédérale vient s'ajouter à celle apportée par les *Länder* aux autorités locales. Les *Länder* ont notamment décidé d'assouplir les règles budgétaires appliquées aux municipalités en suspendant la règle d'équilibre budgétaire et l'obligation d'adopter des mesures d'austérité et de gel des dépenses. La réglementation relative aux crédits à court terme a également été assouplie. En ce qui concerne les *Länder*, le gouvernement fédéral compense les pertes de recettes et verse des subventions supplémentaires pour compenser les dépenses liées à la crise.
- En **Australie**, le gouvernement australien, les États et les territoires ont signé au début de la crise du COVID-19 un accord de partage des coûts couvrant les dépenses de santé publique engagées par les uns et les autres pour le traitement de la maladie. Le 29 mai 2020, une nouvelle réforme du système de santé pour 2020-2025 a fait l'objet d'un accord entre le Commonwealth ainsi que les États et territoires australiens. Cet accord fournit la garantie qu'aucun État ni territoire ne sera dans une situation plus difficile après la pandémie (Federal Ministry of Health, 2020^[146]). Par ailleurs, le gouvernement australien étudie en coopération avec les entités étatiques et les autorités locales des moyens de mesurer l'incidence de la pandémie au niveau local (régions



infranationales, autorités locales) et d'apporter l'assistance ciblée en matière de relance et de reconstruction qui pourrait être nécessaire à moyen et à long terme.

- En **Belgique**, les gouvernements régionaux ont annoncé des mesures de soutien aux finances locales. En Wallonie, les municipalités sont maintenant autorisées à accroître leur déficit budgétaire et encouragées à utiliser leurs réserves ou à recourir à l'emprunt pour favoriser la relance économique au niveau local (La Libre Belgique, 2020^[147]). En Flandre, le gouvernement flamand a adopté plusieurs mesures pour soutenir les municipalités, dont une subvention de 15 millions EUR pour réduire la pauvreté liée à la pandémie de COVID-19, un fonds d'urgence de 87 millions EUR pour soutenir les autorités locales dans les secteurs de la culture, de la jeunesse et des sports ainsi qu'un fonds pour encourager la mobilité durable (par exemple, des améliorations locales pour faciliter les déplacements à pied et à vélo). Une plus grande flexibilité est permise dans les budgets locaux (moyennant un suivi de l'incidence du coronavirus) (Gouvernement flamand, 2020^[148]).
- Au **Brésil**, le gouvernement fédéral a annoncé un ensemble de mesures d'un montant de 85.5 milliards BRR pour permettre aux États et aux municipalités de faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19. Le 1^{er} avril, le ministère de l'Économie a assoupli les règles relatives à la conclusion de contrats avec les États et les municipalités, ainsi que les règles applicables aux procédures de paiement de ces contrats. Le 13 avril, un nouvel ensemble de mesures destinées aux États et aux municipalités a été adopté, ce qui porte le soutien à plus de 127.3 milliards BRL au total. Ces mesures incluent des transferts directs, une suspension des dettes auprès du gouvernement fédéral pendant six mois et une suspension du remboursement des dettes auprès des banques publiques en 2020 (BNP Paribas, 2020^[145]).
- En **Bulgarie**, l'avant-projet de budget pour 2021 rendu public par l'administration centrale en octobre 2020 prévoit le versement de transferts supplémentaires aux communes pour compenser leurs dépenses engagées pour faire face à la crise du COVID-19. Dans ce contexte, 15 millions BGN seront transférés aux municipalités en 2020 et 30 millions en 2021 (National Association of Municipalities of Bulgaria, 2020^[149]).
- Au **Canada**, le gouvernement fédéral a annoncé un programme d'aide de 2.2 milliards CAD pour les communes. Elle prendra la forme d'une avance prélevée sur le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence. Au lieu de procéder au versement en deux fois comme cela est habituellement le cas, le gouvernement fédéral effectuera le versement 2020-2021 dans son intégralité. Les municipalités demandaient une enveloppe de 10 à 15 milliards CAD pour les aider à compenser les effets négatifs des interruptions d'activité liées au COVID-19, les baisses de recettes au titre de l'impôt sur le patrimoine et d'autres manques à gagner sur des projets de transport et des projets routiers. Le gouvernement fédéral a annoncé que l'avance provenant du Fonds fédéral de la taxe sur l'essence n'était qu'une première mesure en faveur des villes et que les prochaines étapes devront être examinées avec les gouvernements provinciaux. Les provinces, qui ont compétence sur les municipalités, ont commencé à leur verser une aide exceptionnelle. Le 27 juillet 2020, le gouvernement de l'Ontario a, en partenariat avec le gouvernement fédéral, transféré pas moins de 4 milliards CAD à ses 444 communes au titre d'aide ponctuelle d'urgence. Cette aide permettra aux autorités locales de la province de continuer à assurer les services publics essentiels (notamment les transports) au cours des six à huit mois à venir. Elle s'inscrit dans le plan conçu par l'Ontario pour assurer le renouveau, la croissance et la reprise économique de la province (Province de l'Ontario, 2020^[150]).
- En **Colombie**, le gouvernement a annoncé le 21 mai 2020 un ensemble de mesures budgétaires qui prévoient : une plus grande souplesse dans l'utilisation de plusieurs sources de recettes (normalement d'affectation spéciale) pour financer les dépenses de fonctionnement exceptionnelles ; la possibilité d'utiliser les ressources de la caisse de retraite nationale des entités territoriales (Fonpet) ; la possibilité de contracter des emprunts à court terme (lignes de crédit) qui



ne seront pas pris en compte dans les taux d'endettement ; enfin, un assouplissement des règles en matière de dette.

- En **Corée**, le gouvernement a mis en œuvre plusieurs trains de mesures financières pour stimuler l'économie, y compris des mesures visant à soutenir les autorités locales. Le premier plan de relance de 4 000 milliards KRW incluait une aide relative aux taxes intérieures et aux impôts locaux. La rallonge budgétaire d'un montant de 11 700 milliards KRW en 2020 prévoyait notamment un soutien à la ville de Taegu et à la province du Gyeongsang du Nord, très durement touchées par la pandémie (MOEF, 2020^[151] ; Gouvernement de la Corée, 2020^[138]). Le New Deal coréen inclut également un soutien aux autorités locales, en particulier pour leur relance.
- Au **Danemark**, les règles budgétaires ont été temporairement assouplies pour les municipalités, qui sont maintenant autorisées à dépasser les plafonds pour les dépenses de fonctionnement liées au coronavirus (Information, 2020^[152]). Pour soutenir l'investissement, le plafond des dépenses d'investissement a été relevé. Après concertation entre l'administration centrale, l'association nationale des autorités locales et les régions danoises, il a été décidé que les entreprises de transport régional recevraient une compensation couvrant la totalité des dépenses supplémentaires et des pertes de recettes subies en 2020 à cause de la pandémie (KL, 2020^[153])
- En **Espagne**, le décret-loi royal 8/2020 portant sur les mesures d'urgence extraordinaires visant à faire face aux conséquences économiques et sociales du COVID-19 prévoit une mesure de soutien aux finances locales. Les autorités locales sont autorisées à utiliser leur excédent pour financer leurs dépenses au titre des services sociaux. Un fonds social extraordinaire a également été créé. Au niveau régional, le « plan de crise » présenté par le gouvernement comprend plusieurs mesures prévoyant d'accroître les ressources des Communautés autonomes pour lutter contre le coronavirus et atténuer les conséquences économiques de la crise.
- En **Estonie**, les municipalités bénéficieront d'un programme de soutien financier de 100 millions EUR du gouvernement central pour compenser les pertes de recettes, couvrir les coûts directs exceptionnels supportés par les municipalités du fait de la crise et financer des investissements publics supplémentaires pouvant favoriser la relance économique.
- Aux **États-Unis**, dans le cadre du plan CARES (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security*) de 2 000 milliards USD, 150 milliards USD ont été affectés sous forme de subventions pour aider les administrations des États et administrations locales à couvrir les dépenses directement liées au coronavirus. Un fonds d'aide pour le coronavirus (CRF) a été créé – doté de 150 milliards USD – ainsi qu'un fonds de stabilisation pour l'éducation – de 30.75 milliards USD – pour aider les États fédérés et les autorités locales. Le CRF peut être utilisé pour couvrir les dépenses non budgétées liées au coronavirus qui ont été engagées entre le 1^{er} mars et le 30 décembre 2020 (Driessen, 2020). Il peut s'agir de dépenses supplémentaires dans le domaine du logement (pour l'assistance aux sans-abris et aux locataires), de l'aide alimentaire et de la santé publique. Par ailleurs, la « Families First Coronavirus Response Act » (loi « Familles d'abord » dans la lutte contre le coronavirus) a augmenté de 6.2 points de pourcentage la part du programme Medicaid allouée aux États. Pour aider les administrations des États et les autorités locales à faire face aux tensions sur leur trésorerie provoquées par la pandémie de coronavirus, la Réserve fédérale a mis en place une facilité de trésorerie municipale qui accordera jusqu'à 500 milliards USD de prêts aux États et aux municipalités (Federal Reserve, 2020^[154]).
- En **Finlande**, le gouvernement a décidé en juin 2020 de soutenir les municipalités et les districts hospitaliers en prévoyant une enveloppe de 1.4 milliard EUR dans sa quatrième loi de finances rectificative. Le système de compensation pour les municipalités repose sur des formules qui visent à tenir compte des dépenses supplémentaires et des pertes de recettes auxquelles les municipalités ont dû faire face. Outre le soutien direct aux municipalités, le gouvernement dédommagera directement les districts hospitaliers du surcroît de dépenses de santé liées au traitement du COVID-19. Cette mesure permettra d'alléger la charge qui pèse sur les municipalités



car les districts hospitaliers sont des structures intercommunales (Ministère des Finances de la Finlande, 2020^[54]).

- En **France**, un plan d'urgence de 4.5 milliards EUR tiendra compte de la situation budgétaire des différentes collectivités territoriales et de certaines en particulier, comme les communes touristiques. L'aide ira principalement aux communes (1.8 milliard EUR) et aux départements (2.7 milliards EUR) pour qu'ils puissent faire face aux besoins accrus en dépenses sociales. Le plan d'urgence comporte trois grands volets : i) les collectivités territoriales auront la possibilité d'enregistrer les dépenses de fonctionnement liées au COVID-19 dans un compte spécial et de les amortir sur trois années, voire de les financer par l'emprunt ; ii) l'actuelle dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) sera relevée d'1 milliard EUR ; iii) les ressources garanties aux communes en 2020, reposant sur la compensation par le gouvernement des pertes de recettes fiscales et d'une partie des redevances d'utilisation (p. ex. stationnement) seront calculées en comparant les recettes de 2020 à la moyenne des recettes de 2017 à 2019. Des mesures budgétaires en faveur des régions ont été incluses dans un accord qui, conclu entre les régions et l'État français, prévoit notamment le transfert d'une partie de la TVA vers les régions, en remplacement de la part régionale de la CVAE.
- En **Islande**, conformément à la rallonge budgétaire de 2020, l'administration centrale verse aux municipalités une subvention supplémentaire de 30 millions ISK pour faire face aux difficultés engendrées par la crise du COVID-19 dans le domaine des services sociaux et de la protection des enfants. Cette aide s'adresse aux communes les moins peuplées du pays (Ministry of Transport and Local Government of Iceland, 2020^[155])
- En **Italie**, le soutien financier aux autorités locales a été formalisé principalement par les décrets-lois n° 34/20 (dit « de la reprise ») et n° 104/20 (dit « du mois d'août »). Il y est notamment prévu de compenser les dépenses supplémentaires (3.2 milliards EUR) ayant été supportées par les communes, les provinces et les grandes villes pour faire face à la pandémie. Plus récemment, l'État italien a débloqué 40 millions EUR pour aider les communes particulièrement touchées par la crise sanitaire à remplir leurs fonctions sociales et économiques. Une enveloppe de 400 millions EUR est également prévue pour les entreprises locales de transports publics et les chemins de fer régionaux. La Commission technique a alloué respectivement 1.7 milliard EUR et 2.6 milliards EUR aux régions et provinces autonomes en fonction de leurs pertes de recettes fiscales. Ces sommes doivent financer des dépenses de base en matière de santé, d'assistance et d'éducation, et compenser la baisse des rentrées fiscales (l'IRAP). Enfin, un fonds a été mis en place pour aider les municipalités qui accusent un déficit structurel à se relever financièrement. Le décret n° 34/20 prévoit en outre la prise en charge de la dette des autorités locales en permettant aux municipalités de renégocier ou de suspendre leurs hypothèques et autres types de prêts contractés en 2020 auprès des banques, des intermédiaires et de la *Cassa Depositi e Prestiti* ; enfin, un fonds de 12 milliards EUR a été créé pour financer une avance de trésorerie permettant aux régions, provinces, autorités locales et organismes de santé nationaux d'honorer une partie de leurs dettes liquides et arriérés de 2020 (Chambre des députés (Italie), s.d.^[156])
- Au **Luxembourg**, dans une circulaire de mai 2020, le ministère de l'Intérieur a indiqué la possibilité d'activer plusieurs mécanismes pour limiter les déficits budgétaires municipaux et faire face aux besoins en dépenses, y compris le recours à des fonds de précaution et à l'emprunt.
- Au **Mexique**, le Fonds de stabilisation des recettes pour les entités fédérées (FEIEF) est un fonds de précaution géré par le gouvernement fédéral. Il représente pour les entités concernées une source de revenus supplémentaires lorsque l'administration est contrainte de réduire ses subventions en période de tension budgétaire. Il est alimenté par les revenus pétroliers et les contributions fédérales, qui sont en baisse (Fitch Ratings, 2020^[157]). Le gouvernement envisage toutefois des mesures supplémentaires pour alléger la pression budgétaire sur les administrations des États fédérés et les municipalités, notamment des transferts fédéraux et une modification de



certaines réglementations pour accroître les possibilités de financement sur les marchés financiers.

- En **Norvège**, les municipalités ont reçu une enveloppe de 6.5 milliards NOK pour compenser les effets de l'épidémie de COVID-19. Elle inclut un plan de compensation de 1 milliard NOK pour l'accueil périscolaire et la garde de jour. Les autorités des comtés ont reçu une compensation de 1.5 milliard NOK pour les pertes de recettes des transports publics (Gouvernement de la Norvège, 2020^[158]). Le 30 avril, l'association norvégienne des pouvoirs locaux et régionaux (KS) a estimé que le surcroît de dépenses et les pertes de recettes en 2020 s'élèveraient à 12.5-20 milliards NOK pour les communes et à 5.5-6.8 milliards NOK pour les comtés (KS, 2020^[159]).
- Aux **Pays-Bas**, le gouvernement et l'association des municipalités (VNG) ont conclu des accords pour compenser les diverses dépenses supplémentaires et baisses de recettes dues à la crise du COVID-19. Ces compensations ont été évaluées pour le moment à environ 1.5 milliard EUR. Des accords spécifiques ont en outre été conclus localement concernant le mode d'évolution des niveaux de compensation au fur et à mesure de la crise, comme par exemple pour : les pertes de recettes ainsi que l'augmentation des coûts des services de santé municipaux (GGD) et des services de sécurité ; les dépenses supplémentaires résultant de la loi provisoire anti-COVID-19, notamment en matière de contrôle et de répression ; la hausse des coûts liés aux transports publics ; enfin, la garantie de revenu temporaire et le dispositif de prêts pour les travailleurs indépendants (Tozo).
- Au **Portugal**, les dépenses municipales engagées pour surmonter la crise du COVID-19 dépasseront les limites d'endettement prévues dans la loi de finances locales. Un assouplissement des règles d'équilibre budgétaire et des règles en matière de dépenses a également été approuvé. Par ailleurs, la procédure d'approbation des prêts à court terme a été simplifiée et le recours à l'emprunt à moyen et à long terme a été facilité (aucune autorisation préalable n'est nécessaire pour les assemblées municipales). De plus, les autorités locales peuvent demander le versement à l'avance/précoce de la part des impôts nationaux qui leur est allouée. Le soutien aux trésoreries municipales inclut également la possibilité d'utiliser le solde cumulé des exercices antérieurs.
- En **République slovaque**, le plan Lex Korona annoncé le 31 mars prévoit des mesures de soutien aux municipalités et aux unités territoriales de niveau supérieur (régions) pour les aider à financer leurs dépenses extraordinaires et à combler la perte de recettes fiscales. Jusqu'à la fin 2021, les autorités locales pourront recourir aux fonds de réserve, aux revenus du capital et à l'emprunt pour leurs dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, plusieurs règles budgétaires ont été assouplies, dont la possibilité de percevoir des avances de fonds publics, ainsi que les règles de discipline budgétaire (notamment la possibilité d'enregistrer un déficit budgétaire) (Ministère des Finances de la République slovaque, 2020^[160]).
- En **République tchèque**, un projet de loi visant à atténuer les effets de la baisse des recettes fiscales municipales en 2020 a été adopté le 8 juin. Chaque commune devrait recevoir une prime de 1 200 CZK par habitant, ce qui porte le total de l'aide à presque 13 milliards CZK (0.5 milliard EUR) (Gouvernement de la République tchèque, 2020^[161]).
- Au **Royaume-Uni**, des ressources supplémentaires sont attribuées aux trois nations investies de compétences déléguées pour couvrir les dépenses de santé, l'aide aux administrations locales et les dépenses relatives aux transports publics. L'enveloppe globale de près de 7 milliards GBP se répartit comme suit : 3.5 milliards GBP pour le gouvernement écossais, 2.1 milliards GBP pour le gouvernement gallois et 1.2 milliard GBP pour l'exécutif nord-irlandais. Les administrations décentralisées décident des mesures de lutte contre le COVID-19 sur leur territoire (COE, 2020^[162]).
- En **Slovénie**, le projet de budget pour 2021 indique le niveau de financement adéquat pour les municipalités et souligne leurs besoins. Il reconnaît que le développement du pays dépend du potentiel de développement des communes et de leur rôle dans l'absorption des fonds européens.



En novembre 2020, la commission parlementaire chargée des affaires intérieures, de l'administration publique et des collectivités locales autonomes a examiné et approuvé le projet de loi d'aide financière aux municipalités (ZFRO). Ce texte prévoit en substance que l'État financera à la place des communes l'assurance santé obligatoire des ressortissants slovènes et des étrangers sans emploi. Les autres mesures sont notamment le versement d'aides supplémentaires pour les communes ayant des camps de Roms, l'autorisation des municipalités à emprunter pour des projets européens d'investissement immatériel, et l'utilisation plus flexible par les communes des aides à l'investissement provenant de l'État, sous forme de transferts (ZMOS, 2020^[163] ; République de Slovénie, 2020^[164]).

- En **Suède**, l'État a présenté en septembre 2020 des amendements au budget de l'année ainsi que son projet de budget pour 2021. Il a également approuvé pour 2021 une enveloppe supplémentaire de 10 milliards SEK au titre des transferts généraux aux municipalités (qui recevront 70 % du montant total) et aux régions (30 %), et de 5 milliards SEK pour 2022. Cette dotation s'ajoute aux 5.5 milliards SEK versés aux communes pour les aider à couvrir les dépenses liées au COVID-19 en 2020, notamment la gestion de crise ainsi que les conseils et le soutien psychologique au personnel travaillant dans le secteur de la santé et des soins aux personnes âgées. Le gouvernement central investit en outre 250 millions SEK sur 2021-2023 pour mettre en place une nouvelle délégation municipale. Le but est d'apporter de l'aide aux communes et aux régions confrontées à de grosses difficultés (Ministère des Finances de la Suède, 2020^[165]).



Pistes d'action

- Encourager le dialogue et la coordination budgétaire entre les niveaux de l'administration et les parties prenantes – notamment avec les associations nationales de collectivités locales et d'autres organes consultatifs – concernant l'incidence de la crise sur les budgets en s'appuyant sur des éléments et données partagés, dans une démarche prospective.
- Aider les autorités infranationales à réduire le déficit lié à la baisse des recettes et à la hausse des dépenses pendant la crise du COVID-19 pour éviter le sous-financement ou le non-financement de missions et d'éventuelles compressions importantes des dépenses de fonctionnement et d'investissement infranationales, et aider ces autorités à participer aux plans de relance.
 - Mettre en place des programmes spéciaux de subvention des gouvernements centraux et des États dans les pays fédéraux pour aider à combler les déficits budgétaires.
 - Étudier la possibilité de mettre en place d'autres instruments et mesures budgétaires – notamment des dispositifs fiscaux, un assouplissement des règles budgétaires, un accès facilité au financement externe (dette) – et adopter des outils de gestion financière plus souples, modernes et innovants. Certaines mesures devraient rester temporaires tandis que d'autres pourraient être plus permanentes.
 - Privilégier la révision de la gestion financière infranationale et l'amélioration de l'efficacité des dépenses et des recettes pour parvenir, sur le moyen et le long termes, à rétablir la stabilité budgétaire.
 - Entreprendre une révision approfondie des moyens de financement des administrations infranationales afin d'améliorer la résilience et la souplesse budgétaires à l'aide d'un meilleur équilibre des sources de revenus (impôts, subventions, prêts et autres) et des postes de dépenses, ainsi que d'une plus grande autonomie et réactivité, de manière à pouvoir s'adapter aux besoins de financement et aux baisses des recettes survenant en particulier en temps de crise.
- Prendre en considération les incidences inégales de la crise dans le soutien national aux autorités infranationales :
 - Évaluer le degré d'asymétrie et différencier les aides pour qu'elles tiennent compte des incidences inégales du COVID-19.
 - Répartir de manière transparente l'aide financière aux autorités infranationales.
 - Envisager d'accorder un poids plus important aux collectivités locales dont la population compte un nombre plus important de personnes âgées, d'enfants et de personnes pauvres, afin de tenir compte du coût plus élevé de la prestation de services lors de la crise du COVID-19.
 - Revoir et renforcer les mécanismes de péréquation existants pour lisser les effets de la crise et réduire les disparités locales et régionales tout en favorisant la cohésion sociale.
- Veiller à ce que les programmes d'aide liés au COVID-19 soutiennent les services des autorités infranationales au-delà de 2020, et promouvoir des approches pluriannuelles :
 - Concevoir des programmes d'aide pouvant être mis en œuvre et ajustés sur plusieurs années pour tenir compte des effets différés.
 - Évaluer l'efficacité des mesures d'aide.



- Encourager une planification et une budgétisation pluriannuelles au niveau infranational pour pouvoir adapter les systèmes budgétaires à l'évolution des recettes et des besoins en matière de dépenses.
- Mettre en place des fonds de stabilisation ou de précaution ou encourager les autorités infranationales à le faire à titre individuel.
- Améliorer la collecte, la diffusion et l'échange de données fiables et transparentes sur les finances des autorités infranationales (flux financiers, actif et passif).
- Encourager les administrations infranationales à réaliser des analyses budgétaires prospectives/prévisionnelles et à élaborer des plans de financement d'urgence.

Investir dans les TIC et les outils d'administration électronique pour la gestion budgétaire et financière, ainsi que dans le recrutement d'administrateurs pour la gestion et les décisions financières, en particulier en temps de crise budgétaire.

Stratégies de relance par l'investissement public

Stratégies nationales de relance par l'investissement public

Dans l'immédiat, les mesures budgétaires prises pour lutter contre le COVID-19 ont privilégié les entreprises et les ménages. Depuis juin 2020, de nombreux gouvernements nationaux ont annoncé de vastes plans de relance économique axés principalement sur l'investissement public. Ces plans privilégient trois axes d'action : i) renforcement des systèmes de santé ; ii) numérisation ; iii) accélération de la transition vers une économie neutre en carbone. L'OCDE et le FMI ont lancé un vibrant appel à l'accroissement de l'investissement public pour relever les défis de la crise du COVID-19 ; étant responsables de 57 % de cet investissement dans les pays de l'OCDE, les administrations infranationales jouent à cet égard un rôle clé.

L'investissement dans une infrastructure de qualité est l'une des réponses à la crise actuelle. Les administrations nationales et infranationales doivent investir davantage, d'une part en faisant un meilleur usage des ressources budgétaires existantes et potentielles, et d'autre part en mobilisant le secteur privé. Selon le Moniteur des finances publiques du FMI, une hausse de l'investissement public de 1 % du PIB dans les économies avancées et les marchés émergents permettrait d'accroître le PIB de 2.7 % et l'investissement privé de 10 %, ainsi que de créer entre 20 et 33 millions d'emplois, à la fois directement et indirectement (FMI, 2020_[124]). Les autorités locales, régionales et nationales doivent en outre investir de façon plus intelligente en classant les besoins par ordre de priorité, en mettant l'accent sur les domaines qui seront prioritaires après la crise (santé, infrastructure numérique et environnementale) et en améliorant la gestion de l'investissement public à tous les niveaux de l'administration (OCDE, à paraître_[166]).

La demande d'infrastructures était déjà forte avant la crise du COVID-19, tant du point de vue des nouvelles constructions que de l'exploitation et de l'entretien du parc existant. L'OCDE estime que 95 000 milliards USD d'investissements publics et privés seront nécessaires au niveau mondial entre 2016 et 2030 dans les infrastructures énergétiques et hydrauliques et les infrastructures de transport et de télécommunications (OCDE, 2017_[167]). Les villes et régions ont des besoins élevés en maintenance des infrastructures et en nouveaux investissements dans les énergies renouvelables, les bâtiments sobres en carbone, l'efficacité énergétique, les systèmes de gestion de la pollution et des déchets ainsi que les transports publics propres. Les pays développés devront investir massivement dans les infrastructures, notamment pour **entretenir, améliorer ou remplacer les infrastructures existantes (souvent obsolètes)**. Aux États-Unis, par exemple, selon la American Society of Civil Engineers, le pays devrait investir quelque 4 500 milliards USD d'ici 2025 pour réparer les routes, ponts, barrages et autres infrastructures du pays comme les établissements scolaires et les aéroports. Les problématiques sont



similaires en Europe. En Allemagne, par exemple, la KfW, banque d'investissement de l'État allemand, a calculé que les municipalités devraient dépenser au moins 138 milliards EUR pour combler le déficit d'investissements urgents dans les infrastructures.

Les stratégies de relance par l'investissement doivent cibler un petit nombre de domaines prioritaires, et la façon dont elles sont gérées détermine en grande partie leurs résultats, comme le souligne la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement* (OCDE, 2014^[168]). Ces stratégies doivent aller de pair avec des politiques publiques ambitieuses et conçues sur le long terme pour lutter contre le changement climatique et les atteintes causées à l'environnement. Les stratégies de reprise post-crise sont pour les États une occasion unique d'allouer des fonds à des initiatives durables et de prendre des mesures pour réduire l'intensité carbone des activités économiques. Des infrastructures technologiquement avancées, durables et résilientes peuvent poser les jalons d'une reprise économique post-COVID qui soit inclusive (WEF, 2020^[169]). Au-delà de l'investissement dans les infrastructures matérielles, les besoins d'investissements dans la formation professionnelle, l'innovation et la recherche-développement doivent également être pris en compte. Il faudra veiller en particulier à ce que les investissements découlant des programmes de relance n'engendrent pas des coûts importants pour l'économie dans les décennies à venir en raison de la dévalorisation des actifs, et éviter par exemple les investissements qui misent sur des technologies en perte de vitesse ou implantent des projets dans des zones à haut risque d'inondation (Banque mondiale, 2020^[170]). Il est important que les stratégies de relance de l'investissement aient explicitement une dimension territoriale. Si cet aspect est plus visible dans certains pays (par exemple en Australie, au Canada ou en France), il est encore négligé dans le plus grand nombre. Un autre point très important est de permettre très tôt aux autorités infranationales – non seulement les municipalités mais aussi les régions – de participer activement à la mise en œuvre de ces stratégies.

Lors de l'élaboration des stratégies de relance par l'investissement dans le contexte du COVID-19, il est important de tirer les enseignements des erreurs commises au moment de la crise de 2008 afin d'éviter de les reproduire (OCDE, 2020). Bien que de nombreux projets d'investissement public puissent être lancés sur le court terme, il convient d'être prudent et de ne pas se précipiter. L'un des risques est de répartir les financements entre une multitude de projets d'infrastructure de faible ampleur, dans le but de dépenser l'argent rapidement (aux dépens des priorités à long terme comme la durabilité et la résilience). Lors de la mise en œuvre des stratégies de relance par l'investissement en 2008-09, une grande partie des financements a été allouée de façon fragmentée à de petits projets à l'échelle municipale (et non régionale). En Espagne, par exemple, alors que le plan de relance de 2008 autorisait les demandes groupées de fonds publics pour des investissements locaux, la plupart des municipalités n'en ont pas profité. Seules six communautés de communes sur plus d'un millier ont sollicité un financement (OCDE, 2013^[27]). Dans le contexte de la crise du COVID-19, les stratégies nationales de relance par l'investissement devraient mettre à contribution les niveaux intermédiaires de l'administration publique, à savoir les régions, les États fédérés et les provinces.

Le plan de relance de l'Union européenne

L'Union européenne (UE) a réorienté des sommes importantes pour aider les États membres à faire face à la crise du COVID-19 :

- 37 milliards EUR provenant du budget de l'UE sont mis à disposition pour soutenir les systèmes de soins de santé, les PME et les marchés du travail au moyen de l'Initiative d'investissement en réaction au coronavirus ;
- Jusqu'à 28 milliards EUR de fonds structurels issus des enveloppes nationales 2014-2020 mais non encore alloués à des projets peuvent être utilisés pour réagir à la crise ;



- Jusqu'à 800 millions EUR issus du Fonds de solidarité de l'UE dirigés vers les pays les plus durement touchés, grâce à une extension du champ d'application du fonds aux crises de santé publique.

L'UE a en outre adopté des mesures visant à assurer une plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds structurels. Grâce à l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus, les États membres peuvent opérer des transferts entre différents fonds pour répondre à leurs besoins. Les ressources peuvent être réorientées vers les régions les plus touchées, à la suite d'une suspension des conditions d'accès des régions au financement. Enfin, les États membres peuvent demander un financement – pouvant aller jusqu'à 100 % – au titre du budget de l'UE entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 juin 2021 pour les programmes destinés à faire face aux conséquences de la pandémie.

L'UE a accordé une souplesse maximale dans l'application de ses règles concernant :

- les mesures d'aide d'État visant à soutenir les entreprises et les travailleurs ;
- les politiques en matière de finances publiques et de fiscalité, par exemple pour faire face aux dépenses exceptionnelles.

En 2020, contrairement à ce qui s'est passé en 2008, l'UE s'est largement appuyée sur la politique de cohésion pour lutter contre la crise du COVID-19, annulant ou modifiant les règles applicables aux fonds structurels et d'investissement européens. En octobre 2020, plus d'une centaine de programmes ont été modifiés pour faire face à la pandémie.

Le 21 juillet, l'UE a annoncé 390 milliards EUR de subventions et 360 milliards EUR de prêts pour les États membres, ce qui équivaut au plan de relance budgétaire de 750 milliards EUR annoncé fin mai 2020. Pour le financer, l'UE propose d'emprunter cette somme sur les marchés financiers (Conseil européen, 2020_[171]).

Soutien à l'investissement public au niveau infranational

Le risque que l'investissement public devienne après la crise du COVID-19 une variable d'ajustement est élevé compte tenu de la contraction des capacités d'autofinancement et de l'augmentation des déficits. L'effet de ciseau sur les finances publiques infranationales – c'est-à-dire la hausse des dépenses et la baisse des recettes – pourrait entraîner le creusement des déficits ainsi que de la dette à court et long termes. Cela pourrait se traduire, comme après 2010, par la mise en place à moyen terme de plans d'assainissement budgétaire susceptibles de provoquer la diminution de l'investissement public et de menacer la reprise.

Les conséquences de la crise du COVID-19 sur les budgets infranationaux dépendent dans une large mesure du soutien apporté par le gouvernement central ou fédéral pour maintenir ou dynamiser l'investissement infranational à l'aide de plans de relance (des transferts de capitaux) ainsi que pour renforcer la capacité des administrations infranationales à accéder à des prêts de longue durée. Bien qu'ils soient attentifs à la viabilité des finances publiques sur le long terme, les pays doivent absolument éviter de reproduire le scénario qui a eu lieu après 2010, lorsque la baisse radicale de l'investissement public infranational a eu un effet procyclique empêchant la relance. Dans certaines régions et certaines villes, des projets d'investissement public ont d'ores et déjà été annulés ou reportés.

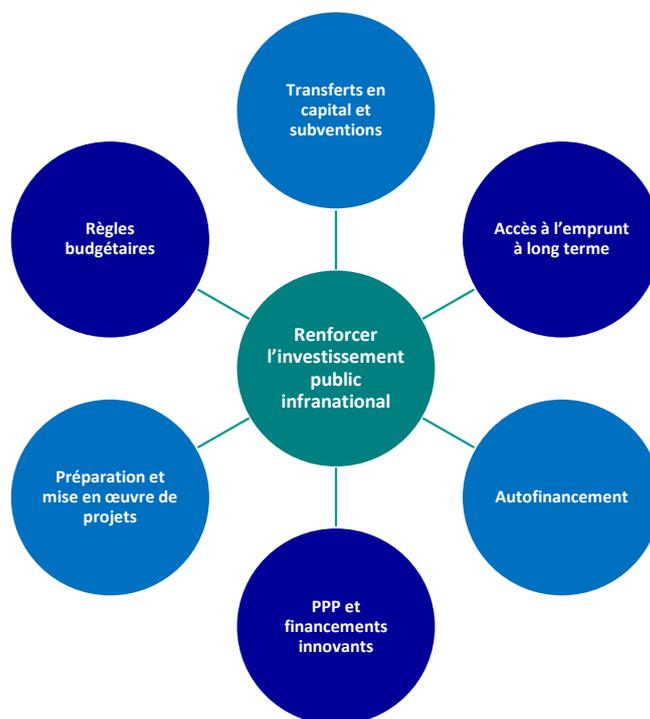
En juin/juillet 2020, 31 % des autorités infranationales de l'UE ayant répondu à l'enquête OCDE-CdR avaient pris des mesures pour réactiver l'investissement public (OCDE-CdR, 2020_[65]). Les régions ont été à cet égard plus entreprenantes que les communes, à raison de 40 % pour les premières contre 26 % pour les secondes. Parmi les autorités infranationales interrogées, 42 % mettent en place des plans de sortie du COVID-19 et des stratégies de relance axés sur une plus grande conscience écologique de leurs actions, et 28 % envisagent de faire de même. Les régions (50 %) et les municipalités de grande taille sont particulièrement intéressées. Plus des deux tiers des régions et municipalités ayant répondu indiquent



que la transition vers une économie durable et à faible teneur en carbone devrait être un volet majeur de la politique du développement régional à long terme. En revanche, moins de la moitié des répondants envisagent d'utiliser les plans de sortie et les stratégies de relance pour promouvoir une politique plus orientée vers l'écologie ou un développement plus durable. Il est capital cependant que les autorités infranationales tirent au mieux parti de leurs stratégies de reprise en y intégrant des priorités écologiques et climatiques.

Différents instruments sont activés pour maintenir, voire accélérer, les projets d'investissement public au niveau infranational (Graphique 18). Outre l'amélioration de la capacité d'autofinancement, c'est-à-dire l'épargne brute, ces mécanismes incluent divers instruments budgétaires classiques comme l'assouplissement des règles budgétaires, l'augmentation des transferts en capital et des subventions, l'accès facilité à des financements à long terme sur les marchés financiers et le marché du crédit, et l'accompagnement dans la préparation et la mise en œuvre de projets. D'autres mécanismes de financement pourront être activés à l'avenir, comme les programmes de partenariat public-privé ou le financement sur fonds propres.

Graphique 18. Augmentation de l'investissement public à l'échelon infranational



Source : établi par les auteurs.

Exemples par pays

Stratégies nationales de relance par l'investissement public

- En **Allemagne**, le gouvernement fédéral a adopté début juin un « plan pour l'avenir » centré sur l'investissement dans les technologies numériques et les technologies propres, ainsi que les secteurs de l'éducation et de la santé. Les nouvelles dépenses se concentreront sur les projets de recherche-développement, la mobilité électronique, l'administration électronique et les réseaux mobiles et à haut débit. Avec ce programme, le gouvernement entend se servir de la relance pour



stimuler l'investissement et relever certains défis à plus long terme comme la transformation numérique et le changement climatique.

- En **Australie**, le fonds de secours et de relance doté de 1 milliard AUD est destiné aux régions, collectivités et secteurs d'activité ayant été les plus durement frappés par la crise du COVID-19. Il inclut une enveloppe de plus de 550 millions AUD visant à aider les régions (au titre du budget 2020-21) et principalement à soutenir leur secteur touristique, l'accès au haut débit et les services de santé dans les zones rurales, les industries primaires et l'agriculture. En juin 2020, le gouvernement australien a annoncé un plan de relance de 1.5 milliard AUD qui, dans le contexte de la pandémie, financera des projets d'infrastructures routières et d'équipements collectifs qui seront mis en œuvre par les autorités locales.
- En **Corée**, le New Deal annoncé le 14 juillet est doté de 160 000 milliards KRW ; composé de deux volets – l'écologie et le numérique –, il a pour but de créer 1.9 million d'emplois à l'horizon 2025 en offrant un soutien global pour renforcer la politique de l'emploi et le filet de sécurité sociale. Ce plan financera notamment la rénovation énergétique de quelque 230 000 bâtiments ainsi que la production de 1.13 million de véhicules électriques au cours des années à venir. Comme l'a annoncé le président coréen, le New Deal aura une approche régionale afin de rééquilibrer le développement territorial dans les régions autres que le Grand Séoul. L'État prévoit d'ajouter au plan d'aide économique un volet de développement régional équilibré incluant des initiatives ayant trait au numérique et à l'écologie. Celles-ci seront conçues par les autorités locales ainsi que par les organisations publiques implantées à travers le pays. Les initiatives locales porteront notamment sur la conception de villes intelligentes et des systèmes de gestion des catastrophes naturelles. Plus de 130 administrations locales conçoivent ou mettent en œuvre des projets relevant du New Deal ; dans la province de Gangwon, par exemple, on conçoit des technologies utilisant de l'hydrogène comme combustible. La gestion par les autorités locales des questions relatives au New Deal sera facilitée grâce à la création par le gouvernement central d'un organisme dont la mission sera de les aider à concevoir des projets équilibrés et à recruter du personnel spécialisé dans ces sujets. L'État prendra en charge la majorité des dépenses (57 %, soit 42 600 milliards KRW), tandis que les administrations locales débourseront 16 900 milliards KRW. Le reste proviendra du secteur privé (Korea Herald, 2020⁸).
- En **Estonie**, une partie de l'enveloppe de 100 millions EUR accordée par le gouvernement vise à aider les municipalités à financer des investissements publics supplémentaires pouvant stimuler la reprise économique.
- En **Islande**, le gouvernement et les municipalités locales lancent un programme d'investissement spécial qui s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de mesures économiques adoptées en réponse à la crise du COVID-19. Ce programme sera axé sur le transport, la construction publique et les infrastructures technologiques. Il prévoit également un soutien financier au secteur du tourisme. D'autres mesures visent à faciliter l'investissement municipal. Elles englobent un remboursement temporaire de TVA pour les travaux réalisés jusqu'à fin 2020, un soutien spécial aux projets municipaux relatifs au réseau d'assainissement et des dotations du fonds de péréquation des collectivités locales pour financer des projets de construction améliorant l'accès des personnes handicapées aux bâtiments, aux structures et aux espaces extérieurs municipaux. Les communes sont autorisées à déroger temporairement aux règles d'équilibre budgétaire et d'endettement pour disposer d'une plus grande marge de manœuvre en matière d'investissements (Parlement d'Islande, 2020_[172]).
- En **Lituanie**, le gouvernement a élaboré un programme de relance économique comportant une enveloppe de 1 milliard EUR pour stimuler l'économie. Le plan d'action économique et financier

⁸ <http://www01.koreaherald.com/view.php?ud=20201013000881>



prévoit l'accélération des programmes d'investissement et des règlements, et l'augmentation des flux de financement.

- Au **Mexique**, le projet de budget de l'État fédéral pour 2021 (*Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, PPEF) évalue les dépenses d'investissement public à quelque 830 millions MXN. Ce montant se répartit comme suit : 85 % (707.7 millions MXN) correspondent à des investissements matériels ; 2 % (14.4 millions MXN) sont des subventions pour les services sociaux et le secteur privé, ainsi que pour les États fédérés et les municipalités ; les 13 % restants (107.2 millions MXN) sont affectés à d'autres projets d'investissement. Les investissements concernent la rénovation urbaine ainsi que des projets de construction : l'aéroport General Felipe Ángeles (déjà commencé), des axes routiers et la voie ferroviaire interurbaine entre Mexico et Toluca. ([Secrétariat mexicain des finances et du crédit public](#)).
- Aux **Pays-Bas**, le gouvernement a débloqué 255 millions EUR pour cofinancer les programmes de l'UE ayant trait au développement régional, à l'innovation, au développement durable et à la transformation numérique.
- En **Nouvelle-Zélande**, le fonds de relance économique par l'infrastructure finance des projets d'infrastructure durables tels que : protections contre les inondations, équipements pour les eaux de ruissellement, voies piétonnières et cyclables et production d'énergie par conversion.

Mesures spécifiques de soutien à l'investissement public au niveau infranational

- En **Autriche**, une enveloppe de 1 milliard EUR a été débloquée pour soutenir l'investissement municipal en augmentant les transferts de capitaux fédéraux de 25 % à 50 % de l'investissement municipal. Ces fonds peuvent être utilisés pour des projets qui débiteront entre juin 2020 et décembre 2021, mais aussi pour les projets engagés après mai 2019 qui avaient été suspendus directement en raison de la crise du COVID-19 (Parlement d'Autriche, 2020^[173]).
- Au **Canada**, l'Accord sur la relance sécuritaire (juillet 2020) est un effort fédéral de plus de 19 milliards CAD visant à aider les provinces et les territoires à relancer leur économie en toute sécurité. Plusieurs priorités seront ainsi financées au cours d'une période de six à huit mois, à savoir : dépistage et recherche des cas contacts ; renforcement des capacités des systèmes de soins de santé ; garde d'enfants pour les parents retournant au travail ; congés maladie ; enfin, aide aux municipalités, notamment pour les transports publics. Une autre initiative fédérale, le Fonds d'aide et de relance régionale (FARR), permet de soutenir les différentes communes grâce à un réseau de six agences de développement régional réparties sur l'ensemble du territoire⁹.
- En **Chine**, les quotas d'émission d'obligations intérieures des autorités locales ont été relevés. En mai 2020, le ministère des Finances a annoncé qu'il avancerait 1 000 milliards CNY supplémentaires dans le quota d'obligations spéciales des autorités locales pour financer des projets d'infrastructures.
- Au **Danemark**, le plafond de l'investissement des municipalités et des régions a été relevé, ce qui s'est traduit par une hausse des investissements évaluée à 0.1 % du PIB en 2020. Les projets pouvant démarrer rapidement et, en guise de critère, être terminés en 2020, sont ciblés pour soutenir l'emploi. Les régions et communes sont encouragées à avancer les projets d'investissement qui étaient prévus pour 2021 ou 2022 (Programme de stabilité du Danemark 2020).
- Aux **États-Unis**, la loi CARES alloue une enveloppe de 1.5 milliard USD à l'Administration du développement économique (EDA) du Département du Commerce américain pour des programmes d'aide au développement économique visant à contribuer à la prévention, à la préparation et à la réponse au coronavirus au niveau local. L'EDA travaille directement avec les

⁹ Source : https://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/fra/h_07682.html



entités publiques des États fédérés et locales, les établissements d'enseignement supérieur, les organismes à but non lucratif et les tribus reconnues par le gouvernement fédéral afin de promouvoir les stratégies élaborées localement pour accroître le potentiel de développement économique en tenant compte de la conjoncture et des besoins des entreprises au niveau local. Les subventions versées par l'EDA seront destinées à divers usages : l'assistance technique et l'aide à la planification apportées aux districts de développement économique (EDD) de l'EDA, aux bénéficiaires des tribus et aux centres universitaires, entre autres ; la capitalisation et la recapitalisation des fonds de crédit renouvelable (RLF) pour donner aux entreprises un accès aux capitaux ; les subventions pour l'innovation et la construction d'infrastructures, ainsi que d'autres projets de développement économique.

- En **France**, dans le cadre de son plan d'urgence et de relance, le gouvernement augmentera de 0.6 à 1.6 milliard EUR l'actuelle dotation de soutien à l'investissement local, qui fera une large place au financement d'investissements dans les secteurs de l'environnement et de la santé. L'Association des régions de France propose de remplacer les « contrats de plan État-Régions » par des « contrats de relance » (Association des Régions de France, 2020^[56])
- En **Italie**, plusieurs dispositions du décret-loi n° 104/2020 ont trait à l'investissement des autorités locales en 2020-2024. Pour 2021, les ressources allouées aux municipalités par l'administration centrale seront en hausse de 500 millions EUR et financeront des travaux publics relatifs à l'efficacité énergétique et au développement territorial durable (article 47 du décret-loi n° 104/20)
- En **Pologne**, le gouvernement mettra en place un fonds spécial pour financer l'investissement public dans les routes locales, le développement du numérique, la modernisation des écoles, la transformation énergétique, la protection de l'environnement et la reconstruction des infrastructures publiques. Le fonds se compose de ressources nationales, indépendantes de l'aide de l'UE. Cela dit, le gouvernement pourrait également faire appel aux fonds de cohésion dont les règles d'utilisation ont été assouplies par l'UE.
- Au **Portugal**, sept régions ont bénéficié en octobre 2020 d'une réaffectation de 1 milliard EUR du Fonds de cohésion de l'UE pour faire face à la crise du COVID-19. Cette enveloppe servira à financer la transformation numérique des écoles, des PME et du secteur du tourisme.

Plusieurs gouvernements d'États fédérés et administrations régionales lancent également des initiatives pour soutenir l'investissement public sur leur territoire et les projets d'investissement des autorités locales.

- En **Allemagne**, la Bavière, le Bade-Wurtemberg ou encore la Hesse, la Rhénanie du Nord-Westphalie, la Saxe et la Saxe-Anhalt ont annoncé des dispositifs d'aide prévoyant notamment des mesures en faveur de l'investissement dans les infrastructures.
- En **Belgique**, la ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics a annoncé des investissements dans la mobilité d'un montant de 2.2 milliards EUR pour 924 projets visant à donner un nouvel essor économique et social au secteur de l'ingénierie hydraulique et routière mais également à l'économie tout entière, dans le cadre de la relance. Les domaines prioritaires sont la sécurité routière, les voies navigables et le réseau ferroviaire, les transports publics (bus hybrides, trams, systèmes de charge pour bus électriques) et les mesures pour le climat et contre le bruit (passage à l'éclairage LED, installation de plantes fonctionnelles et d'écrans antibruit, contrôle des arbres, etc.) (Intelligent Transport, 2020^[174])
- En **Italie**, la région Lombardie a adopté un plan d'investissement sur trois ans d'un montant de 3 milliards EUR. 400 millions EUR sont affectés aux autorités locales et 2.6 milliards EUR au soutien à l'économie locale (dont 400 millions EUR pour les investissements stratégiques). Sur les 400 millions EUR destinés aux autorités locales, la ville de Milan et ses environs recevront 51 millions EUR pour la réalisation de travaux publics (routes et écoles) ; les fonds restants pourront être utilisés par les autres communes pour financer l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la rénovation urbaine et le développement durable, la mobilité durable, le



patrimoine et les ouvrages hydrogéologiques, par exemple. La région prévoit par ailleurs de recourir aux « obligations lombardes » pour financer 10 millions EUR destinés à la production d'équipements de protection médicale et individuelle et 82 millions EUR pour le versement de primes au personnel de santé engagé dans la lutte contre l'urgence épidémiologique (Comité européen des régions, 2020^[175]) (Varese News, 2020^[176]) (First Online, 2020^[177]).



Pistes d'action

Mise en œuvre des stratégies nationales de relance par l'investissement public

- Les stratégies de relance par l'investissement doivent avoir une dimension territoriale explicite de manière à gérer l'impact hétérogène du COVID-19 et à permettre des complémentarités entre les secteurs, comme le souligne la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement* (OCDE, 2014^[168]).
- Un autre point très important est de permettre très tôt aux autorités infranationales – non seulement les municipalités mais aussi les régions – de participer activement à la mise en œuvre de ces stratégies.
- Des enseignements doivent être tirés de la crise de 2008 puis appliqués à celle du COVID-19 et aux stratégies de relance par l'investissement qui sont déployées, afin d'éviter de reproduire les erreurs du passé.
- L'affectation des fonds doit avoir lieu selon des critères guidés par les priorités stratégiques régionales et en évitant leur fragmentation entre une multitude de petits projets d'infrastructure, de façon à ne pas dépenser l'argent rapidement mais à privilégier les investissements de qualité et les priorités à long terme (comme la durabilité et la résilience).
- Assurer la conformité entre les mesures d'urgence prises à court terme et les objectifs économiques, sociaux et environnementaux à long terme ainsi que les engagements internationaux (Accords de Paris, Objectifs de développement durable, etc.).
- Contribuer à orienter les stratégies d'investissement public vers des priorités écologiques et fédératrices en introduisant des conditionnalités sur les investissements.
- Encourager les autorités locales et régionales à investir dans les infrastructures numériques, dans la perspective d'une couverture territoriale complète et en veillant à accorder une importance suffisante à l'insertion numérique au niveau régional.
- Maintenir un équilibre entre l'investissement public dans les infrastructures et celui dans la formation professionnelle, l'innovation, la recherche-développement et d'autres domaines immatériels.

Soutien à l'investissement public au niveau infranational

- À l'issue de la crise du COVID-19, éviter d'utiliser l'investissement public comme une variable d'ajustement.
- Accroître l'investissement public pour améliorer la résilience au niveau régional.
- Répertorier les différents leviers permettant de soutenir l'investissement public au niveau infranational. Outre l'amélioration de la capacité d'autofinancement, ces mécanismes incluent divers instruments budgétaires classiques comme l'assouplissement des règles budgétaires, l'augmentation des transferts en capital et des subventions, l'accès facilité à des financements à long terme sur les marchés financiers et le marché du crédit, et l'accompagnement dans la préparation et la mise en œuvre de projets. D'autres mécanismes de financement pourront être activés à l'avenir, comme les programmes de partenariat public-privé ou le financement sur fonds propres.

L'indispensable coordination intergouvernementale

Si la coopération internationale est essentielle pour lutter contre le défi mondial qu'est la crise du COVID-19, la coordination intérieure entre les différents niveaux de l'administration ne l'est pas moins, en



particulier pour régler les problèmes socioéconomiques à l'échelle locale et régionale, et pour assurer la reprise sur le long terme. Une riposte coordonnée à tous les niveaux de l'administration publique peut limiter les défaillances de la gestion de crise. Une coordination efficace entre les autorités nationales et infranationales – ainsi qu'entre les différents territoires – est requise dans tous les pays, qu'ils soient unitaires, fédéraux, centralisés ou décentralisés, et dans tous les domaines touchés par la crise (sanitaire, économique, social et budgétaire). Parmi les autorités infranationales de l'UE ayant répondu à l'enquête OCDE-CdR, 71 % ont indiqué que le manque de coordination (verticale et horizontale) avec les autres niveaux de l'administration était l'une des principales difficultés rencontrées dans la gestion de la crise sanitaire (OCDE-CdR, 2020^[65]).

Coordination verticale entre les gouvernements nationaux et les autorités infranationales

Comme l'a indiqué l'Organisation mondiale de la santé (OMS) au début de la pandémie, la coordination entre les gouvernements nationaux et les autorités infranationales est la première étape d'une riposte efficace. L'absence de coordination entre les différents niveaux de l'administration peut créer des risques collectifs comme le renvoi de responsabilités vers d'autres échelons et donner lieu à une concurrence de mesures potentiellement incompatibles entre elles. Dans les pays où les autorités infranationales ont un degré d'autonomie important, les mesures risquent d'être plus fragmentées. À l'inverse, dans les pays où la coordination et la communication de la base vers le sommet sont limitées, les pouvoirs publics auront davantage tendance à recourir à des mesures « passe-partout » qui ne répondront peut-être pas aux besoins locaux. Une coordination verticale efficace permet d'éviter ou d'atténuer ces problèmes.

De nombreux pays ont rencontré des problèmes de coordination entre leurs autorités nationales et infranationales. Moins de la moitié (49 %) des représentants des administrations infranationales de l'UE ayant répondu à l'enquête estiment que les mécanismes de coordination verticale ont été efficaces pour gérer la crise du COVID-19 dans leur pays (OCDE-CdR, 2020^[65]).

Les associations de collectivités locales et régionales jouent un rôle important de ce point de vue. D'une part, elles servent d'interlocuteurs entre les gouvernements nationaux et les autorités infranationales. D'autre part, elles continuent à coordonner l'action, à définir des solutions et à soutenir la mise en œuvre des mesures d'urgence. Un dialogue régulier entre ces associations et le gouvernement national associations peut se révéler particulièrement utile pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise à l'échelle de tout un pays.

Exemples par pays

Mesures sanitaires : coordination verticale

- En **Australie**, le gouvernement a mis en place un cabinet national composé du Premier ministre et des Premiers ministres et ministres en chef des États et territoires australiens, chargé de régler les questions sanitaires et économiques liées à la gestion de la crise du COVID-19 et de la relance. Le cabinet national est conseillé par le Comité principal de protection de la santé, groupe parallèle composé de tous les responsables de la santé des États et territoires australiens et présidé par le chef des services médicaux de l'Australie. En mai, le cabinet national a publié une stratégie de sortie de crise en trois étapes, qui indique aux États et territoires le chemin à suivre pour protéger la population contre le COVID-19 d'une manière qui soit le plus adaptée possible aux spécificités locales. Les États et territoires peuvent passer d'une étape à l'autre à des stades différents, en fonction de la situation de santé publique et des conditions locales, et décider du moment où chaque étape sera mise en œuvre au niveau local (Premier ministre d'Australie, 2020^[178]).
- Le **Canada** a lancé une action commune à toutes les composantes de l'administration, qui repose sur sept principes directeurs dont la collaboration. Tous les niveaux d'administration et tous les acteurs concernés sont appelés à travailler en partenariat pour apporter une réponse efficace et cohérente à la crise. Les principes directeurs s'appuient sur les enseignements tirés d'événements



passés, et en particulier de l'épidémie de SRAS en 2003, qui ont conduit le pays à se doter d'une législation, de plans, d'infrastructures et de moyens spécifiques pour être en mesure de détecter une future pandémie et d'y réagir (Canada, 2020^[179]).

- Au **Chili**, le gouvernement a mis en place un Comité social pour le COVID-19 (*Mesa social por COVID-19*) constitué de représentants des associations municipales (maires) et d'instances gouvernementales, d'universitaires et de professionnels du secteur de la santé. Ce comité se réunit deux fois par semaine pour renforcer le Plan d'action COVID-19 (Gouvernement du Chili, 2020^[180]). Des comités analogues ont également été institués à l'échelon régional (Gouvernement du Chili, 2020^[181]).
- En **Corée**, l'approche du gouvernement consistant à mobiliser toutes les composantes concernées de l'administration dans la lutte contre le COVID-19 a été renforcée. Le Premier ministre préside la Commission centrale de gestion de crise au sein de laquelle tous les ministères centraux sont représentés, ainsi que les dix-sept provinces et grandes villes du pays (Gouvernement de la Corée, 2020^[138]).
- En **Espagne**, la conférence des présidents est une instance de coopération multilatérale entre le gouvernement de la nation et les gouvernements respectifs des communautés autonomes. Elle est devenue l'instrument opérationnel du dialogue pluri-niveaux et facilite la communication sur les mesures de confinement tout en assurant la coordination des ressources en fonction des besoins territoriaux.
- Au **Portugal**, le gouvernement a mis en place une plateforme de contact qui permet aux communes de répondre aux questions d'autres communes. Elle est gérée par la Direction générale des autorités locales (DGAL) du ministère de la Modernisation de l'État et de l'Administration publique. La DGAL a publié sur le portail Autárquico des directives à l'intention des communes. Elle a également chargé les communes, les zones métropolitaines et les organismes intermunicipaux d'établir des plans d'urgence conformément à ces directives.
- En **Turquie**, les agences de développement au niveau régional mettent en œuvre le programme de soutien financier pour la résilience et la lutte contre le COVID-19 (doté de près de 30 millions EUR). Les projets qu'elles financent privilégient : i) la maîtrise et la limitation de la propagation du virus ; ii) la préparation aux situations d'urgence et les interventions de santé publique ; iii) la réduction des incidences de l'épidémie sur l'économie nationale et régionale. Ces agences détermineront également les incidences sociales et économiques de l'épidémie dans les provinces et définiront des stratégies pour les secteurs nécessitant une intervention.

Mesures économiques et sociales : coordination verticale

- En **Australie**, le Premier ministre a annoncé la création d'un nouveau Conseil national de réforme de la Fédération (NFRF), qui remplacera le Conseil des administrations australiennes (COAG) et dont l'institution centrale restera le cabinet national. Le NFRF a été approuvé par les Premiers ministres et ministres en chef des États et territoires, et par le Premier ministre. Une fois par an, les représentants du cabinet national, du CFFR et de l'Association des autorités locales australiennes (ALGA) se réuniront en personne pour aborder les questions prioritaires du pays. Ce nouveau modèle de fonctionnement a pour vocation de simplifier les procédures, et ainsi d'améliorer la collaboration, la communication et l'efficacité.

Mesures budgétaires coordonnées

- En **France**, le rapport Cazeneuve préconise la création d'un observatoire de suivi de l'impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales sur la base d'un partage de l'information financière en temps réel (réactualisation tous les deux mois) et d'une méthode partagée de calcul des coûts de la crise.



- En **Italie**, le ministère de l'Économie et des finances a mis en place en mai 2020 un comité technique (*Tavolo tecnico*) qui, présidé par le vérificateur général des comptes de l'État, est composé de représentants de l'État et des régions. Sa tâche est d'examiner l'impact de la pandémie sur le fonctionnement de base des administrations, en se référant aux éventuelles pertes de recettes par rapport aux besoins financiers de chacune des entités¹⁰.
- En **Suède**, les Conseils administratifs de comtés sont chargés de coordonner les actions de l'État, des régions et des municipalités en matière de contrôle des contaminations, ainsi que de veiller à ce que les fonctions sociales importantes continuent d'être assurées dans le pays. Ces Conseils sont utilisés par l'Agence suédoise de santé publique pour connaître les difficultés et la situation dans chaque région, afin de pouvoir gérer les foyers de contamination au COVID-19. Le 1^{er} juillet 2020, le gouvernement suédois a créé la Commission Corona, chargée d'évaluer les actions engagées par l'État, les organismes gouvernementaux, les régions et les municipalités au regard du COVID-19, ainsi que de comparer la stratégie nationale avec celle des autres pays. Un rapport préliminaire devrait être rendu public fin novembre 2020, avec une version finale prévue pour février 2022¹¹.

Pistes d'action

- Mettre en place des structures de coordination pluri-niveaux ou activer/réorienter les structures existantes, afin de minimiser le risque de dispersion des efforts. Mettre à profit ces structures pour affiner les stratégies, élaborer des solutions et s'entendre sur les décisions qui ont des incidences économiques, sociales et sociétales importantes.
- Encourager la coordination entre les différents échelons de l'administration afin de concevoir des solutions communes et garantir l'acceptation des mesures à tous les niveaux.
- Mobiliser les organes de coordination pour coordonner et communiquer les stratégies d'intervention, de sortie de crise et de relance entre les différents niveaux d'administration et au sein des territoires. Prendre en compte et consulter les organes techniques qui peuvent aider à traduire les réflexions stratégiques en plans opérationnels.
- Clarifier les rôles et responsabilités des différents niveaux d'administration pour optimiser l'utilisation des ressources ainsi que les stratégies d'intervention, de sortie de crise et de relance.
- Établir des lignes directrices cohérentes qui pourront être suivies par chaque niveau d'administration, tout en faisant en sorte qu'elles offrent une flexibilité suffisante pour pouvoir être adaptées aux situations locales.
- Travailler avec les associations nationales de régions et/ou de municipalités pour renforcer la coordination verticale en situation de crise – par exemple pour diffuser l'information, trouver et partager des solutions aux problèmes urgents, faciliter la mise en œuvre des mesures d'urgence et s'accorder sur des programmes de relance budgétaire. Encourager le partage de connaissances entre membres.

¹⁰ Source : <https://temi.camera.it/leg18/temi/misure-di-finanza-locale-in-relazione-all-emergenza-covid-19.html>

¹¹ Source : <https://www.government.se/press-releases/2020/07/plan-for-the-event-of-new-outbreaks-of-covid-19/>



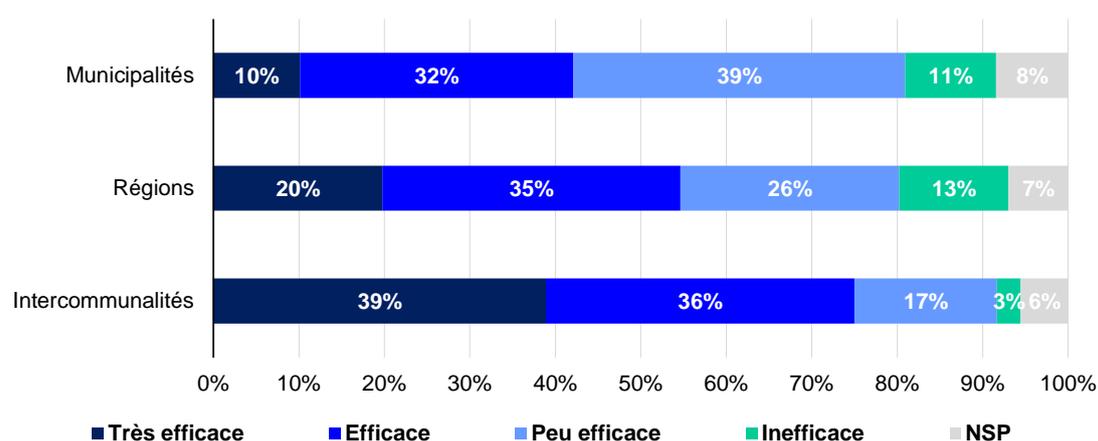
Soutien à la coopération entre autorités compétentes

La coopération horizontale entre autorités compétentes – pays, régions ou autorités locales – est tout aussi importante que la coopération verticale, notamment dans les pays fédéraux et les pays décentralisés où les approches sont plus différenciées selon les territoires. Les effets induits par le coronavirus sont si nombreux qu'aucun territoire ou pays ne peut les gérer à lui seul. Une coordination entre les régions est indispensable pour éviter des mesures disparates ou contradictoires, qui constituent somme toute un risque collectif pour la population d'un pays. Dans les systèmes fédéraux, par exemple, les circonscriptions territoriales ne sont sans doute guère incitées à apporter une aide (mise en commun du matériel, du personnel qualifié, etc.) à une circonscription voisine si cela risque de compromettre leur propre aptitude à réagir à une situation de crise. Or, la coopération n'est pas une option mais un impératif. Les gouvernements nationaux contribuent de manière significative à limiter les défauts de coordination et à assurer la cohérence des approches, même dans les pays fédéraux.

La coopération entre les autorités compétentes est fondamentale pour limiter les risques de voir apparaître de nouvelles vagues de contamination ou, si elles surviennent, pour atténuer leur impact. Les informations concernant les nouveaux cas et les foyers de contamination doivent être communiquées extrêmement rapidement pour éviter la propagation du virus entre États et régions, et en particulier entre communes appartenant à une même zone urbaine fonctionnelle. La coopération entre les autorités compétentes est également essentielle pour soutenir la relance, car elle permet notamment d'éviter les approches fragmentaires en matière de relance de l'investissement public.

L'évaluation par les administrations infranationales de l'UE de l'efficacité des mécanismes de coopération horizontale est très hétérogène selon les catégories : 75 % des structures intermunicipales et 55 % des régions considèrent avoir été efficaces dans la gestion de la crise, contre 42 % des municipalités (Graphique 19) (OCDE-CdR, 2020^[65]).

Graphique 19. L'efficacité des mécanismes de coopération horizontale parmi les entités infranationales



Source : OCDE (2020)

Cette coopération s'étend aussi au-delà des frontières. Un problème majeur est également apparu dans les régions transfrontalières où la coopération a été compliquée par la fermeture des frontières, les restrictions à la mobilité (celle des travailleurs transfrontaliers notamment), et l'absence de dispositifs de coordination efficaces. Dans de nombreux cas, les États membres de l'UE ont, sans concertation, décidé de fermer les frontières et pris des mesures unilatérales. Dans l'enquête OCDE-CdR, l'absence de



coordination transnationale est citée comme l'un des problèmes les plus importants. Près d'un tiers des répondants ont indiqué que la coopération transfrontalière entre les autorités infranationales était soit globalement inefficace, soit inexistante, alors que seuls 22 % d'entre eux l'ont jugée efficace ou très efficace (OCDE-CdR, 2020^[65]). Cela dit, plusieurs mécanismes de coopération transfrontalière ont bien fonctionné durant la crise et auraient apparemment permis une plus grande résilience et posé les bases d'une coopération accrue (Comité européen des régions, 2020^[108]).

Exemples par pays

De nombreux pays, régions, villes et associations de collectivités locales ont mis en place des mesures spécifiques pour favoriser la coopération horizontale et transfrontalière. Quelques exemples sont présentés dans les paragraphes suivants.

Coopération entre municipalités

- Au **Danemark**, les municipalités se sont regroupées pour acheter des équipements de protection pour leurs agents. À l'initiative de la municipalité d'Aarhus, les 98 municipalités danoises ont créé la *Kommunalt Værnemiddel Indkøb* (unité collaborative d'achat de matériel de protection pour les municipalités) (Aarhus Kommune, 2020^[182]).
- En **France**, les intercommunalités ont de grandes responsabilités et un important budget alimenté par leurs propres recettes fiscales. Dès le début de la crise, elles ont multiplié les initiatives pour aider les municipalités qui en font partie, les citoyens, les ONG et les acteurs économiques locaux. Grâce à leurs capacités fédératives, leurs compétences et leurs moyens techniques/financiers, ces structures jouent souvent le rôle de plateforme, mais aussi d'acteur opérationnel en lien direct avec les besoins locaux (Assemblée des Communautés de France, 2020^[183]).
- En **Israël**, les autorités locales mettent en commun leurs connaissances par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur, de l'Union des collectivités locales et de l'Initiative nationale 265 pour le développement et le partage du savoir au service de la transformation numérique des collectivités locales. Ce site web a été créé en collaboration avec le ministère de l'Intérieur. Il existe d'autres instances informelles consacrées aux échanges d'information et aux projets communs des autorités locales, parmi lesquelles le groupe consultatif des responsables de la planification stratégique et des programmes de travail au sein des collectivités locales, qui tient des consultations fréquentes (Tel Aviv-Yafo Municipality, 2020^[184]).
- En **Lettonie**, huit municipalités ont établi de solides relations de travail lors de la pandémie de COVID-19, pour mieux gérer la crise mais également l'après-crise. En conjuguant leurs efforts et en mettant en commun du matériel, les municipalités du sud de la Courlande ont pu fournir gratuitement des équipements de protection aux personnes âgées de la région (Stoyanov, A., 2020^[185]).
- En **Suède**, les quatre plus grandes municipalités du pays se sont associées pour garantir un crédit de 500 millions SEK, émis par Kommuninvest pour SKL Commentus. Ce crédit servira à l'achat d'équipements de protection pour l'ensemble des communes suédoises, lesquels seront distribués en fonction des besoins établis par le conseil administratif de comté dans le cadre de sa mission de coordination.

Coopération entre régions

- En **Belgique**, les autorités fédérales et les entités fédérées ont décidé de mieux coordonner la distribution globale d'équipements de protection personnelle au secteur du soin, notamment en échangeant des informations sur les fournisseurs fiables, le niveau des stocks, les commandes, livraisons, etc. Elles ont également créé un stock de solidarité accessible à toutes les entités fédérées pour répondre aux besoins urgents dans les régions.



- Aux **États-Unis**, des initiatives de coordination entre les régions ont été prises. Les gouverneurs des États de New York, du New Jersey et du Connecticut ont élaboré des lignes directrices communes sur la distanciation sociale et la restriction des activités de loisirs, que la Pennsylvanie a également adoptées par la suite (État de New York, 2020^[186]).
- En **Suisse**, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) participe à la coordination des activités liées à la crise du COVID-19 avec le Conseil Fédéral, mais aussi entre les cantons. Elle coordonne notamment des conférences spécialisées qui permettent aux 26 cantons de se réunir régulièrement pour évoquer divers sujets liés à la crise (Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), 2020^[187]).

Coopération transfrontalière

- Des accords de coopération préexistants entre la **France** (Grand Est), l'**Allemagne** (Rhénanie-Palatinat et Bade-Wurtemberg), la **Suisse** et le **Luxembourg** ont permis de procéder à des transferts transfrontaliers de patients atteints du COVID-19.
- En **Allemagne**, le ministre-président du Land de Rhénanie-Palatinat a créé un groupe de travail transfrontalier avec les régions **néerlandaises et belges** pour coordonner les interventions contre le nouveau coronavirus. En France, l'État et la région Grand Est prennent part à cette coopération.
- L'**Eurorégion composée du Tyrol, du Sud-Tyrol et du Trentin**, située à la frontière entre l'Italie et l'Autriche, a rencontré plusieurs difficultés liées aux restrictions des déplacements mises en place par les autorités à la fois italiennes et autrichiennes suite au confinement et à la fermeture des frontières. Elle a réussi, malgré cela, à conserver un très haut niveau de coopération pendant la crise. Une unité de coordination a été créée en son sein en février. Le Sud-Tyrol a envoyé des équipements de protection au Tyrol et au Trentin, tandis que les villes tyroliennes d'Innsbruck, de Hall et de Lienz ont accueilli des patients du Sud-Tyrol en soins intensifs. En juin 2020, le conseil d'administration de l'Eurorégion a approuvé plusieurs nouveaux projets visant à renforcer la coopération transfrontalière, dont un nouveau ticket de transport public entre les trois régions – l'Euregio2Plus –, la collecte conjointe d'informations sur les effets psychologiques de l'isolement lié à la pandémie sur la population locale, ainsi que de nouvelles stratégies et normes commerciales pour garantir un environnement touristique sûr et sain. Un nouveau schéma directeur a été approuvé pour garantir la baisse des émissions de CO₂ et de gaz à effet de serre d'ici à 2030, ainsi que pour développer des ressources renouvelables dans le couloir de Brenner. Au sein de l'**UE**, les associations et les organismes locaux et régionaux s'occupant de la coopération transfrontalière [par exemple, le Comité européen des régions (CdR), la Mission opérationnelle Transfrontalière (MOT), l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) et les Service d'Europe centrale pour les initiatives transfrontalières (CESCI)] se sont unis pour former une Alliance européenne pour les citoyens transfrontaliers (Comité européen des régions, 2020^[188]).



Pistes d'action

- Renforcer la coopération entre communes et régions pour mieux coordonner les interventions et limiter la course aux ressources en temps de crise.
- Faciliter la coopération intercommunale pour soutenir les stratégies de relance en apportant des directives cohérentes en matière de sécurité et d'atténuation des risques, en assurant une mutualisation des ressources et en offrant des possibilités accrues d'investissement, par exemple avec le recours aux emprunts communs.
- Promouvoir la collaboration interrégionale ou intercommunale pour les commandes publiques, notamment dans des situations d'urgence (centrales d'achat, réseaux, accords-cadres, organismes centraux d'achat). Encourager l'utilisation des outils de l'administration électronique ainsi que l'innovation numérique pour simplifier, harmoniser et accélérer les procédures d'achat au niveau infranational.
- Mettre en œuvre activement et promouvoir la coopération transfrontalière afin que les mesures adoptées pour la reprise soient cohérentes sur l'ensemble d'un territoire (par exemple en ce qui concerne la fermeture/réouverture des frontières, le confinement, les stratégies de sortie de crise et les travailleurs migrants).

Perspectives d'avenir : comment le COVID-19 transforme la gouvernance pluri-niveaux et le développement régional

Gérer l'urgence : le difficile ordonnancement des tâches

La pandémie de COVID-19 oblige tous les niveaux de l'administration à agir dans un contexte de grande incertitude ainsi que d'intense pression économique, budgétaire et sociale. Depuis la mi-2020, et en particulier depuis l'émergence dans de nombreux pays d'une deuxième vague de contamination, une nouvelle difficulté est apparue : la capacité limitée des pouvoirs publics à ordonnancer l'action. Les autorités nationales, régionales et locales réalisent qu'elles ne peuvent pas utiliser une approche directe ou linéaire pour gérer la crise, la sortie de crise et la relance. Elles doivent au contraire intervenir sur tous les fronts simultanément et de façon synchronisée. Le besoin de flexibilité et d'adaptabilité conduit les administrations à revoir leurs systèmes de gouvernance pluri-niveaux, à réévaluer les instruments qu'elles utilisent et à redéfinir leurs priorités en matière de développement régional. La réussite réside dans la mobilisation et la coordination de plusieurs domaines d'action et plusieurs niveaux d'administration, ainsi que dans l'adoption d'une approche territorialisée. Cela nécessite une conduite claire, contrebalancée par une coordination et une consultation efficaces, ainsi que par une collaboration entre tous les acteurs, gouvernementaux et non gouvernementaux. Cela veut dire aussi qu'il faut renforcer la confiance dans les institutions publiques et s'appuyer sur une communication régulière avec les parties prenantes et les citoyens. Les mesures prises pour faire face à la crise du COVID-19 mettent en évidence des priorités possibles en termes de développement régional : accroître la résilience au niveau régional (notamment en améliorant l'accès aux services de base), réduire la fracture numérique, adapter la politique industrielle et les chaînes de valeur mondiales et élargir l'action en faveur du climat.

Comment la crise du COVID-19 transforme l'avenir de la gouvernance pluri-niveaux

La situation actuelle met en évidence l'importance d'une gouvernance pluri-niveaux efficace pour gérer la crise. Cela amène les pays à réévaluer leurs systèmes de gouvernance et leurs instruments d'action régionaux afin de les rendre plus adaptés à l'objectif, plus flexibles et mieux à même de répondre aux

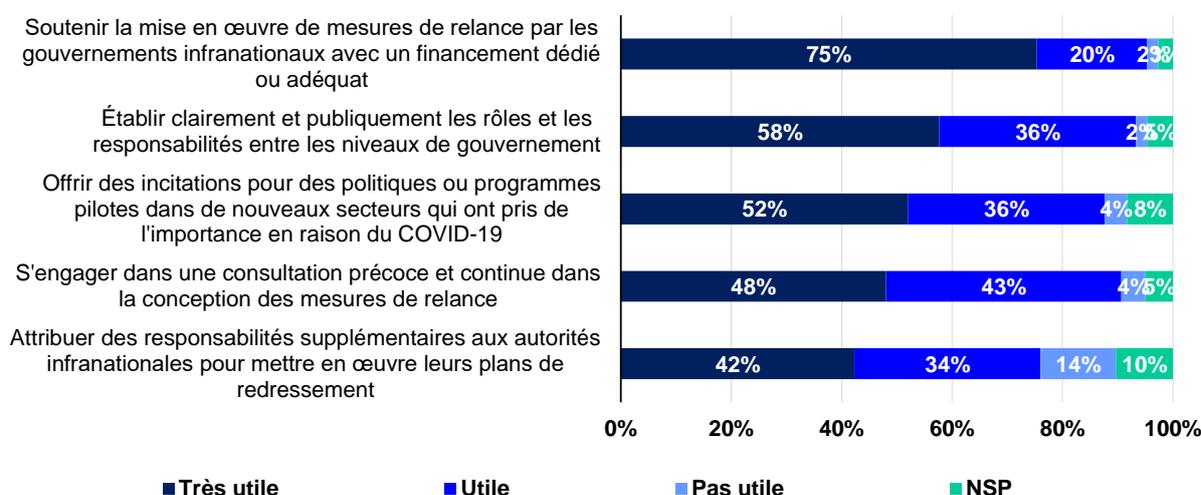


besoins différenciés des régions. Cette démarche pourrait atténuer la difficulté à ordonnancer les tâches en aidant les autorités infranationales à gérer simultanément de nouvelles vagues de contamination ou d'autres urgences, à se relever de la crise et à acquérir une plus grande résilience. L'équilibre entre une gestion territoriale centralisée ou décentralisée est en train d'être reconsidéré, de même que les mécanismes de coordination. La crise du COVID-19 montre bien la nécessité fondamentale d'apporter une réponse coordonnée aux situations d'urgence et leurs conséquences, de même qu'elle accentue les risques associés à l'absence de coordination et/ou à une approche très bureaucratique de la gestion de crise – que l'on soit dans un État fédéral, unitaire, centralisé ou décentralisé. Une coordination s'impose aussi bien entre les différents niveaux d'administration et au sein de ces derniers qu'entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, y compris avec les citoyens. Des actions différenciées faisant valoir les avantages potentiels de l'expérimentation et de stratégies territorialisées de sortie de crise et de relance sont la solution pour faire face aux incidences inégales de la pandémie. La réussite passe également par un partenariat solide entre les gouvernements nationaux et les autorités infranationales, ainsi qu'avec les secteurs privé et associatif, la société civile et la population. Une direction efficace au niveau central – notamment pour définir une stratégie et des lignes directrices permettant d'assurer la cohérence des interventions et de limiter la concurrence entre les territoires –, une répartition claire des rôles et des responsabilités, ainsi que des autorités infranationales dotées des capacités nécessaires pour intervenir non seulement conformément aux besoins immédiats mais aussi aux priorités à long terme de leurs territoires, sont des facteurs contribuant à un partenariat réussi.

La situation actuelle montre également comment les administrations nationales peuvent aider les autorités régionales et municipales à gérer une crise et la relance. Parmi les 300 régions et municipalités ayant participé à l'enquête réalisée conjointement par l'OCDE et le Comité européen des régions (CdR) en juin 2020, 75 % ont répondu que le financement était l'un des leviers les plus utiles pour gérer la prochaine crise (OCDE-CdR, 2020^[65]). Cela montre l'importance croissante des finances infranationales et du fait que les missions soient dotées de fonds suffisants. La conséquence pourrait être un réexamen des sources budgétaires classiques, ou encore la recherche de sources de financement externes. Les autres domaines dans lesquels l'aide du gouvernement central est considérée comme particulièrement bienvenue sont la définition claire des rôles et des responsabilités entre les niveaux de l'administration (58 %) ainsi que des incitations à mener des politiques ou des programmes pilotes dans les secteurs ayant acquis une importance grandissante du fait du COVID-19 (52 %) (Graphique 20). La modification de la façon dont les responsabilités sont définies et financées entre les niveaux de l'administration – notamment en ce qui concerne les interventions et la gestion de la crise –, ainsi que le renforcement de l'expérimentation au travers de mesures et d'initiatives pilotes, pourraient accroître la souplesse des systèmes de gouvernance pluri-niveaux et faciliter la mise en place de réponses territorialisées.



Graphique 20. Réformes de la gouvernance pluri-niveaux



Note : N=300 administrations régionales et municipales de l'UE. La question posée était : « Quel serait le degré d'utilité des mesures suivantes du gouvernement national pour gérer la prochaine crise ? ».

Source : (OCDE-CdR, 2020^[65])

Centralisation ou décentralisation : la mise en balance

La crise du COVID-19 met en évidence les avantages et les inconvénients à la fois d'une approche très centralisée et d'une autre très décentralisée. Dans la gestion de certains aspects de l'urgence de santé publique, une approche centralisée peut par exemple favoriser une réponse rapide et uniforme dans tout le pays en faisant fi des inégalités éventuelles, que ce soit en termes de ressources disponibles ou de traitement des individus (par exemple la mise en quarantaine des personnes rentrant d'un pays, d'un État, d'une région ou d'une province donnés). C'est le cas lorsque les gouvernements nationaux décident de transférer des patients hospitalisés entre des régions très touchées par l'épidémie et d'autres qui le sont moins, comme ce fut le cas en France. Au début de la pandémie, par exemple, le gouvernement français a transféré des patients des hôpitaux des régions les plus touchées (comme le Grand Est) vers les régions moins touchées dans le sud. Une approche centralisée peut également faciliter les échanges rapides d'informations et de connaissances, essentiels en temps de crise (Silberzahn, P., 2020^[189]). Un système décentralisé peut quant à lui offrir plus de souplesse et de possibilités d'expérimentation dans un contexte incertain, favorisant ainsi des approches novatrices partant de la base (Silberzahn, P., 2020^[189]) qui pourront être appliquées ailleurs avec les adaptations nécessaires si elles portent leurs fruits. En Italie, la stratégie à plusieurs niveaux adoptée par la Vénétie pour lutter contre le COVID-19 tire son origine de celle mise au point par la ville italienne de Vò-Euganeo, qui a d'abord été étendue à l'ensemble de la région puis appliquée, en totalité ou en partie, dans d'autres régions italiennes. Les approches décentralisées permettent aussi aux autorités locales et régionales de réagir et d'intervenir rapidement. Les réseaux décentralisés de laboratoires en Allemagne ont par exemple été essentiels pour la mise en œuvre de la stratégie de dépistage proactive adoptée par le pays.

Un autre effet de la crise du COVID-19 est de faire de la centralisation/décentralisation non pas un but mais un moyen d'atteindre des objectifs (OCDE, 2019^[190]). En témoigne le fait que, pour gérer la crise, certains gouvernements décident de recentraliser temporairement et d'autres de décentraliser. De nombreux pays ont adopté des lois sur l'état d'urgence qui transfèrent certaines responsabilités infranationales aux administrations centrales ou fédérales. D'autres, au contraire, ont décidé de déléguer, du moins temporairement, des compétences supplémentaires aux autorités infranationales. La Suisse a



par exemple recentralisé temporairement la gestion de la santé pour faire face à la crise. Dès le début de la pandémie, le Royaume-Uni a temporairement décentralisé la gestion sanitaire et, alors que la crise se poursuit, le gouvernement britannique réfléchit à la façon de collaborer davantage avec les administrations décentralisées.

L'efficacité des mesures prises à court, moyen et long terme en réponse à la crise provoquée par le coronavirus a peu à voir avec le fait que le pays soit fédéral ou unitaire, ou avec son degré de décentralisation. Ce qui compte, en revanche, ce sont les mécanismes de coordination en place et la capacité des pouvoirs publics à harmoniser les priorités, à appliquer des mesures communes, à se soutenir mutuellement et à favoriser l'échange d'informations, notamment avec la population (OCDE, 2019_[190]). La crise montre également l'importance d'une stratégie de gestion des risques, d'une compréhension et d'une répartition claires des responsabilités entre les différents niveaux d'administration – d'autant plus nécessaires face à une crise –, mais aussi d'un financement adéquat des missions au niveau infranational. Cela permet non seulement de répondre aux besoins immédiats qui ne cessent d'apparaître, mais aussi de s'assurer de pouvoir le faire à l'avenir.

Les situations d'urgence ou de crise exigent une capacité de réaction rapide pour éviter leur aggravation et limiter leurs effets néfastes. La capacité d'adaptation au changement et à l'incertitude et la capacité à rectifier la stratégie s'il y a lieu deviennent indispensables pour une gestion de crise efficace. Le niveau local étant celui où les effets de la crise se font sentir en premier, les autorités locales et régionales doivent disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour réagir rapidement, efficacement et de manière responsable, qu'elles opèrent dans un système centralisé ou décentralisé. Or, dans bien des cas, cela n'est possible que si le contexte leur offre la souplesse et la latitude nécessaires pour mobiliser des ressources, par exemple, ou pour prendre et faire appliquer des décisions permettant d'atténuer les effets négatifs de la crise, ou d'en éviter d'autres. Un allègement temporaire ou permanent des contraintes et formalités administratives peut également faciliter l'exercice des compétences et la prise de décisions par les autorités infranationales et simplifier l'accès des entreprises et des citoyens aux aides d'urgence auxquelles ils peuvent prétendre.

Enfin, l'hétérogénéité des effets de la crise du COVID-19 oblige à faire preuve d'une certaine souplesse pour pouvoir adopter des mesures qui soient territorialisées, permettent de répondre aux besoins les plus pressants et s'adaptent au degré de préparation des différentes localités. Cela peut aider une région à engager des actions non pas consécutives mais cohérentes, en répondant aux besoins en matière de gestion d'urgence, de confinement et de relance en fonction de l'évolution de la pandémie au niveau régional. Ces approches territoriales différenciées s'observent et ont tout autant leur place dans les pays fédéraux ou hautement décentralisés que dans les pays unitaires ou hautement centralisés. L'importance de l'adoption d'une approche territorialisée pour faire face à la crise sanitaire a progressivement fait son chemin. Dans un grand nombre de pays, des mesures particulières concernant les masques, la fermeture des établissements scolaires et des restaurants et un confinement total/partiel sont appliquées dans certaines localités et régions – plutôt qu'à l'échelle nationale –, de manière à limiter l'impact économique.

Une bonne coordination minimise le risque d'une gestion de crise défailante

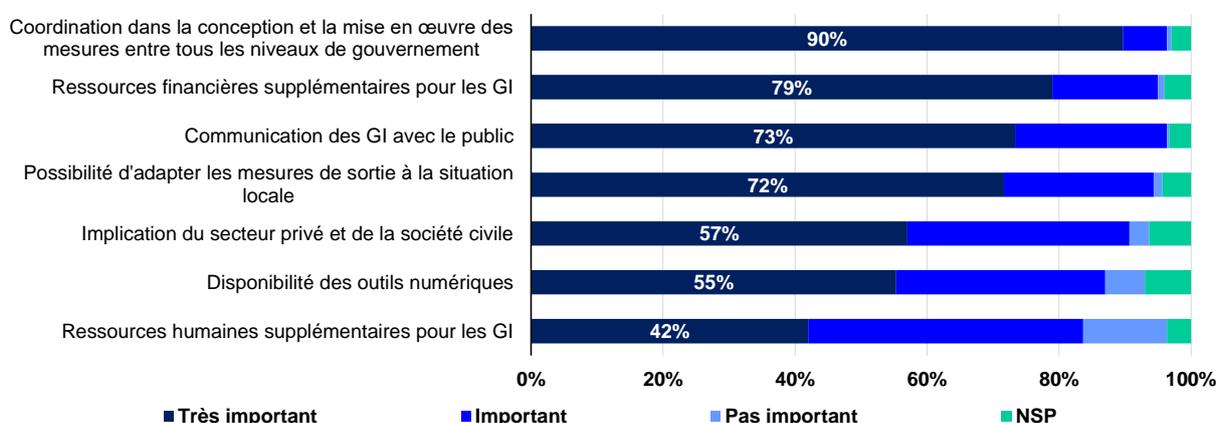
Une réponse coordonnée à tous les niveaux d'administration peut limiter les défaillances de la gestion de crise, tant dans les systèmes fédéraux que dans les systèmes unitaires. Nombre de pays ayant acquis une expérience en matière de gestion de crise semblent mieux préparés face à la crise du COVID-19 sur le plan de la coordination. En temps de crise, le défaut de coordination risque avant tout de se traduire par un renvoi des responsabilités vers d'autres niveaux d'administration, ce qui peut entraîner une réponse désordonnée et provoquer un risque collectif. Dans un système fédéral, par exemple, les territoires ne sont probablement guère incités à coopérer (mise en commun de matériel, de personnel qualifié, etc.) si cela risque de compromettre leur propre capacité à apporter une réponse adéquate à une situation de crise. Une coordination horizontale est essentielle pour harmoniser le plus possible les efforts et éviter leur



dispersion, qui peut conduire à un risque collectif. Les approches des pays sont très diverses en la matière et font intervenir différents niveaux d'administration.

Lorsqu'elles sont interrogées sur la stratégie efficace de sortie de crise, les autorités infranationales considèrent comme très importantes (pour 90 % d'entre elles) la coordination de la conception et de la mise en œuvre des mesures entre tous les niveaux de l'administration publique, et (pour 79 % d'entre elles) la disponibilité de ressources financières supplémentaires. La communication avec la population et la possibilité d'adapter les mesures à la situation locale sont également citées comme des éléments essentiels pour une sortie de crise réussie (Graphique 21). Bien que les résultats de l'enquête soient globalement homogènes entre les différentes catégories d'autorités infranationales, les régions et les municipalités ont des priorités légèrement différentes. Les régions mettent plus l'accent sur l'adaptation des mesures de sortie de crise au contexte local (76 % contre 68 %), alors que les municipalités privilégient davantage la nécessité de disposer de ressources humaines supplémentaires (48 % contre 33 %).

Graphique 21. Éléments essentiels pour une stratégie de sortie de crise réussie



Source : (OCDE-CdR, 2020^[65])

De nombreux aspects essentiels de la réponse à la crise comme les mesures de confinement, les soins de santé, les services sociaux, le développement économique et l'investissement public étant des responsabilités partagées entre les différents niveaux d'administration, une coordination verticale efficace s'impose également. Les pays fédéraux comme les pays unitaires ont mis en place ou mobilisé des mécanismes de coordination verticale pour assurer la cohérence des interventions. Ils ont souvent recours à des organismes de coordination pluri-niveaux, par exemple le cabinet national en Australie, la table ronde sociale COVID-19 (*Mesa Social COVID-19*) au Chili et la conférence des présidents en Espagne. Plus un pays est décentralisé, plus il doit mobiliser ses plateformes de coordination pour éviter une dispersion des efforts. Les associations nationales de collectivités locales contribuent également aux initiatives de coordination verticale par la diffusion d'informations, la recherche et le partage de solutions, ainsi que l'assistance à leurs membres dans la mise en œuvre des mesures d'urgence. Les réponses efficaces à la crise montrent que la mise en place de mécanismes solides de coordination verticale et horizontale est plus importante que jamais.

L'utilité des partenariats et de la communication pour la gestion de crise et au-delà

Aucun gouvernement, ou niveau d'administration, ne peut répondre à lui seul aux impératifs de la gestion de crise. Par son étendue, la crise du COVID-19 exige de tous les niveaux d'administration qu'ils renforcent leurs partenariats avec les autres niveaux, avec les secteurs privé et associatif et avec la population. Un



programme d'aide efficace aura plus de chances de voir le jour si les priorités sont définies d'un commun accord et les initiatives conçues en assurant un échange d'informations suffisant entre ceux qui les développent et ceux qui les mettent en œuvre. Cela suppose bien entendu de la coordination, mais aussi une définition claire et une parfaite compréhension et acceptation des rôles et responsabilités de chacun, ainsi que du respect mutuel à court, moyen et long terme.

La mobilisation rapide de tous les acteurs concernés du secteur public, privé et associatif peut aider les gouvernements à accroître l'efficacité de leur réponse à la crise. Cette idée est mise en application de différentes manières. Les pays asiatiques, comme la Corée, s'appuient sur leur expérience du SRAS. En Attique (Grèce), le gouvernement régional travaille avec l'association médicale d'Athènes pour mettre en place des mesures de prévention contre le coronavirus (Comité européen des régions, 2020^[191]). En Asie et dans les pays nordiques, par exemple, les plans de gestion de crise contribuent à la mobilisation rapide de divers acteurs pour répondre aux problèmes découlant d'une crise comme cette pandémie.

Une communication claire, transparente, rapide et précise entre toutes les parties prenantes est fondamentale à bien des égards. Tout d'abord, elle permet au gouvernement et au personnel d'urgence de mener des interventions ciblées. En Nouvelle-Zélande, c'est l'unité de réponse au COVID-19 des autorités locales qui joue ce rôle (Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, 2020^[192]). Une bonne communication favorise également le partage de connaissances, ce qui permet d'appliquer des solutions plus efficaces. Au Portugal, la Direction générale des pouvoirs locaux a mis en place une ligne de contact pour favoriser l'échange d'informations et l'apprentissage mutuel entre les municipalités. En Angleterre, l'Association des autorités locales met à la disposition des conseils municipaux des modèles de communication pour le partage de bonnes pratiques et l'échange d'informations (Local Government Association, 2020^[193]). Enfin et surtout, la communication contribue à la confiance envers les institutions et envers ceux qui pilotent les opérations de gestion de crise, ce qui peut atténuer les incidences négatives de la crise. L'efficacité de la communication de crise dépend des relations des différents niveaux d'administration entre eux et avec le secteur public et privé. Cette communication doit être claire, rapide et régulière, et son message doit être cohérent. Les autorités infranationales doivent savoir ce qui les attend et ce que l'on attend d'elles : leur rôle doit être bien défini. Les citoyens et les entreprises doivent avoir l'assurance que le gouvernement a mis en place des stratégies pour toutes les phases de la crise. Comme les autorités locales, ils ont besoin de savoir ce que l'on attend d'eux, et se sentir soutenus dans une période difficile (Smith, N., 2020^[194]). Une étude montre que face à la crise du COVID-19, la population attend du gouvernement qu'il prenne la direction des opérations dans tous les domaines touchant à la pandémie – confinement, diffusion d'informations, aide d'urgence et soutien économique –, qu'il les aide à faire face à la crise et ramène le pays à la normale (Edelman, 2020^[195]). Les attentes sont moindres de la part des entreprises, des ONG et des médias.

L'un des aspects les plus positifs d'un partenariat est la capacité à définir en commun des objectifs, des priorités et des plans. Des décisions prises unilatéralement peuvent entraîner au mieux le non-respect des mesures, au pire des manifestations ou des protestations de plus grande ampleur, comme cela s'est produit pendant la crise en Espagne, aux États-Unis, en France (Marseille), en Italie et au Royaume-Uni. Le fait de réunir sur un territoire plusieurs niveaux d'administration pour fixer des objectifs et concevoir des actions collectivement peut renforcer la mise en œuvre des mesures de confinement et des efforts de relance. Un autre point important est de consulter en temps voulu et de façon suffisante les autres parties prenantes telles que les chefs d'entreprise, les prestataires de services, les enseignants, les parents d'élèves et la société civile. Cela peut contribuer à une plus grande acceptabilité des mesures prises – malgré la « lassitude du virus » – et donner lieu à des initiatives plus innovantes et plus appropriées au contexte local. Une enquête réalisée en septembre 2020 sur la perception par les citoyens de l'UE du rôle des autorités locales et régionales dans la gestion de la crise du COVID-19 ainsi que de leur influence sur la politique et les mesures de l'UE montre que les deux tiers environ des Européens estiment que les autorités en question n'ont pas assez d'influence sur les décisions prises au niveau de l'UE (Comité européen des régions, 2020^[108]). Les Européens aimeraient en particulier que les autorités locales et



régionales aient plus de poids sur les dispositions concernant la santé (45 %), l'emploi et les affaires sociales (43 %), l'éducation, la formation et la culture (40 %). De plus, 58 % des Européens interrogés considèrent qu'une influence accrue des autorités locales et régionales aurait des effets positifs sur la capacité de l'UE à résoudre les problèmes (Comité européen des régions, 2020_[108]) dont, implicitement, ceux associés au coronavirus.

L'importance de la confiance dans l'administration publique

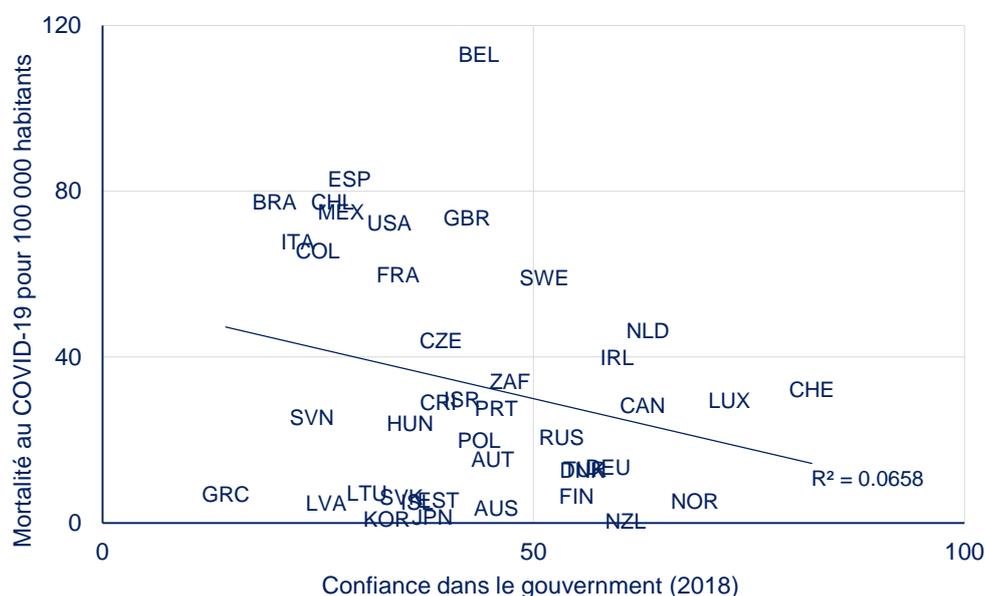
On observe dans certains pays que la confiance à l'égard du gouvernement national est en augmentation dans le contexte de la crise actuelle. Lorsque ce n'est pas le cas, le déficit est souvent comblé par une confiance accrue envers les autorités locales (qui, en général, bénéficient d'un niveau de confiance plus élevé même hors période de crise) (Edelman, 2020_[195]). Cela se vérifie également au niveau de l'UE. Les Européens sont plus nombreux à avoir confiance dans leurs autorités locales et régionales (52 %) que dans l'UE (47 %) ou leur gouvernement national (43 %) (Comité européen des régions, 2020_[108]). Ils sont 48 % à estimer que les autorités locales et régionales prennent – et vont continuer à prendre – les mesures qui conviennent pour surmonter les répercussions économiques et sociales de la pandémie de COVID-19, alors qu'ils sont 45 % à penser de même concernant l'UE ou 44 % au sujet de leur administration nationale. La confiance des citoyens à l'égard de l'administration publique peut permettre d'atténuer le sentiment de « lassitude à l'égard du virus » qui entraîne du laxisme dans le respect des mesures de contrôle du virus (confinement, distanciation physique et port du masque) et menace le succès des dispositifs d'urgence et de confinement.

Ces résultats confirment une fois de plus l'importance d'une gouvernance pluri-niveaux réussie. Les différents niveaux de l'administration dépendent les uns des autres pour plusieurs aspects de la conception et de la mise en œuvre des actions publiques et des services visant à faire face à la crise du COVID-19. Néanmoins, le succès des actions engagées dépend dans une large mesure des autorités infranationales et de leur capacité à trouver des solutions. La confiance des citoyens peut aider au respect des mesures de confinement et atténuer les effets de la « lassitude du virus ». Il est donc d'autant plus important de s'assurer que les autorités infranationales bénéficient d'un soutien suffisant et adapté des plus hauts niveaux de l'État pour mettre en œuvre des solutions.

La confiance dans l'administration publique peut aussi avoir une incidence sur la situation sanitaire du COVID-19. Dans certains pays, le taux de mortalité lié au virus est d'autant plus élevé que le degré de confiance dans l'administration est faible (Graphique 22). C'est le cas en particulier au Brésil, au Chili, en Colombie, aux États-Unis, en Italie et au Mexique. Même si de nombreux facteurs entrent en ligne de compte (comme la capacité des systèmes social et sanitaire, le niveau de richesse, etc.), cette situation peut aussi traduire le fait que les administrations jouissant d'une confiance moins élevée ont du mal à mettre en application les mesures de confinement et à faire respecter les dispositifs de santé publique par la population. On peut même penser qu'elles seront à l'avenir moins susceptibles de bénéficier d'un quelconque gain de confiance généré par la crise.



Graphique 22. Lien entre la confiance dans l'administration publique et la mortalité liée au COVID-19



Note : pour les pays de l'OCDE, l'Afrique du Sud, le Brésil et la Russie, les données relatives à la mortalité datent du 8 novembre 2020.

Source : établi par les auteurs d'après les données provenant de Johns Hopkins University Coronavirus Resource Centre, et de la base de données « Trust in government » de l'OCDE.

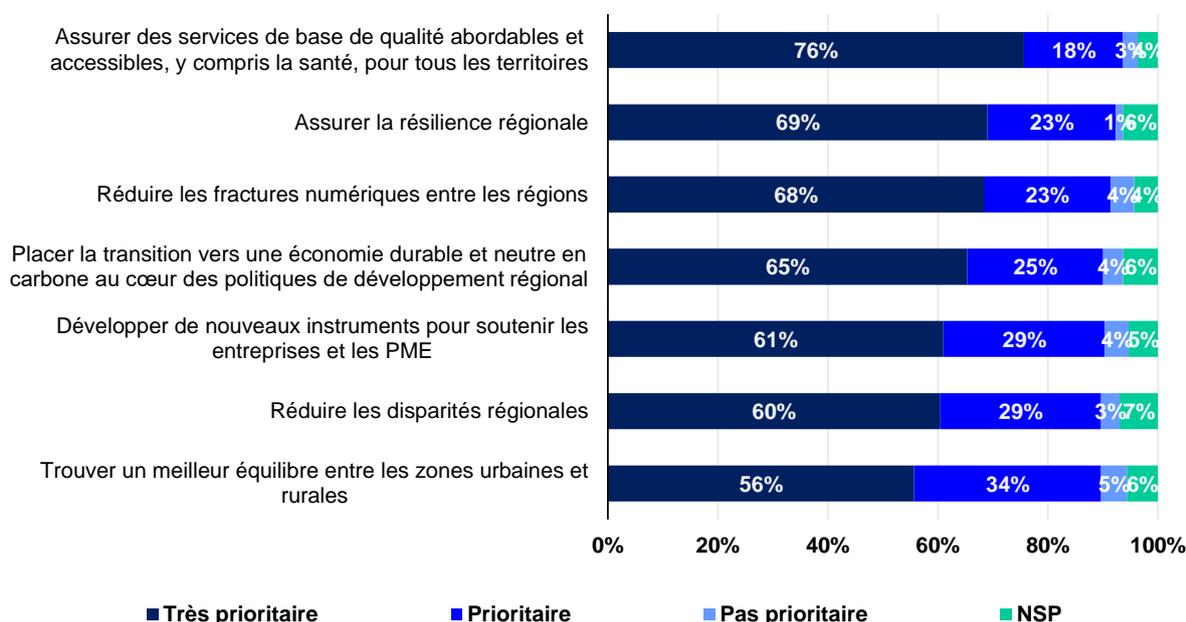
Même si cette crise génère peut-être des niveaux de confiance record, l'enjeu pour les responsables de l'action publique sera de les maintenir. Tous les niveaux de l'administration risquent d'avoir besoin de dresser un bilan, d'évaluer les mesures prises durant la pandémie pour accroître la confiance et de faire le point sur les avantages qu'il sera possible d'en tirer après la crise. Si de nombreuses années peuvent être nécessaires pour susciter la confiance, la perdre peut aller très vite (Edelman, 2020_[195]).

Renforcer la résilience des régions : une priorité pour la politique de développement régional de l'après-COVID-19

Les incidences inégales du COVID-19 sur les individus, les collectivités et les régions ainsi que le risque qu'elles n'entraînent des disparités territoriales rendent l'adoption d'une approche territorialisée et de mesures bénéfiques à tous d'autant plus urgente. Le rôle joué par des partenariats efficaces et l'existence d'un climat de confiance entre différents types d'acteurs, le besoin de flexibilité et d'adaptabilité, ainsi que l'importance d'un équilibre entre les actions descendantes et ascendantes renforcent ce caractère d'urgence. La crise relance également le dialogue sur les politiques à suivre pour accroître la résilience des régions. La pandémie et les besoins qu'elle suscite à tous les niveaux de l'administration entraînent une modification des priorités en matière de développement régional allant dans le sens d'un renforcement de la résilience des régions (Graphique 23).



Graphique 23. Priorités de la politique de développement régional résultant de la crise du COVID-19



Note : N=300 administrations régionales et municipales de l'UE. La question posée était : « Dans quelle mesure aimeriez-vous que la crise du COVID-19 modifie à l'avenir les priorités de la politique de développement régional en mettant davantage l'accent sur les points suivants ? ». Source : (OCDE-CdR, 2020_[65])

Accroître la résilience des régions signifie dans un premier temps s'assurer de leur capacité à absorber les conséquences du choc économique, environnemental, politique et social ou les pressions chroniques et/ou à s'y adapter (ou à rebondir), puis de leur capacité à continuer à répondre aux besoins des citoyens et des entreprises de la même manière – et idéalement, mieux – qu'avant la crise. Dans l'après COVID-19, l'objectif de résilience risque de susciter des investissements nationaux et infranationaux accrus dans le secteur de la santé et d'autres services publics. Au sein de l'UE, 76 % des administrations régionales et municipales interrogées considèrent que les stratégies de développement régional devraient mettre davantage l'accent sur l'accès à des services publics de qualité – notamment en matière sanitaire – sur tous les territoires (OCDE-CdR, 2020_[65]). Le renforcement de la résilience des régions pourrait également entraîner une réévaluation des objectifs de la politique régionale, y compris en ce qui concerne l'équilibre entre les zones urbaines et rurales, la fracture numérique, l'équilibre entre les actifs matériels et immatériels (les infrastructures telles que le haut débit, les transports publics et les logements sociaux, la R-D, l'innovation, le bien-être et la culture, la productivité et les profils industriels), ainsi que la meilleure façon d'atteindre des finalités plus ambitieuses, notamment concernant l'impératif du changement climatique.

Repenser l'équilibre spatial entre les zones urbaines et rurales et le rôle du télétravail

La pandémie du COVID-19 ainsi que ses conséquences pourraient contribuer à renforcer les liens entre les zones urbaines et rurales. Le télétravail est un facteur important dans la capacité d'un territoire à atténuer le volet économique de la crise. Il a nécessité des investissements et de l'adaptation (notamment culturelle et comportementale) de la part des employeurs et de leur personnel. La question de savoir si le développement du télétravail conduira les individus à quitter les grandes villes pour s'installer dans des villes plus petites ou à la campagne est actuellement en débat ; cela paraît toutefois peu probable. Les



personnes sont attirées vers les villes à cause des emplois mais aussi des services et des équipements qui s'y trouvent. Cela dit, les villes de taille moyenne pourraient connaître un véritable engouement, de même que les petites villes situées à la périphérie des grandes. L'impact à long terme de la crise sur l'équilibre spatial entre les zones urbaines/rurales pourrait être difficile à prédire, même si le télétravail risque de s'installer de façon plus ou moins permanente.

Repenser les chaînes de valeur mondiales et la politique industrielle

L'impact de la pandémie sur les économies locales, régionales et nationales conduit les responsables gouvernementaux à repenser les politiques industrielles et les processus de production, ainsi que la longueur des chaînes de valeur mondiales. Les possibilités de relocalisation des secteurs stratégiques sont à l'étude. Dans le domaine des matières premières, par exemple, cela pourrait permettre de redynamiser les économies rurales accueillant ces activités. Un autre aspect bénéfique pour ces économies serait la création potentielle d'emplois dans le cas des entreprises qui, non seulement fabriquent des produits, mais aussi fournissent des services. Le fait de privilégier les processus de production locaux peut raccourcir les délais de production et les chaînes d'approvisionnement, rendant ces dernières plus durables en réduisant les émissions de carbone, un argument séduisant pour les consommateurs.

Pour autant, les difficultés ne manquent pas et varient en fonction de la configuration industrielle de chaque région. À titre d'exemple, les régions possédant de grands ports ou pôles logistiques, de même que celles dont une part importante de l'emploi se trouve dans le secteur manufacturier ou d'autres secteurs exportateurs risquent d'être plus touchées par les perturbations des chaînes de valeur mondiales. Par ailleurs, la relocalisation ou la production au niveau local peut s'avérer plus coûteuse que la délocalisation. Le travail en équipes peut également être plus difficile à mettre en œuvre si la région concernée manque de ressources ou de compétences. D'un autre côté, les régions dont le profil de productivité se compose de PME peuvent avoir une résilience moindre face aux perturbations (comme le COVID-19) car ce type d'entreprise intervient souvent sur un nombre limité de marchés et travaille avec un éventail réduit de fournisseurs et d'acheteurs.

Malgré ces difficultés, la crise du COVID-19 peut être l'occasion d'accélérer la reconstruction des processus de production, des industries et des régions qui étaient à l'arrêt ou ne connaissaient qu'une croissance modérée. Elle peut aussi être un moment opportun pour accroître l'investissement en réorganisant les méthodes de production dans des domaines qui n'existaient pas lors des précédentes crises (par exemple : impression et production 3D, commerce électronique, technologies numériques facilitant le télétravail, etc.). La crise du COVID-19 pourrait également susciter des bouleversements spectaculaires, par exemple au regard de l'économie circulaire, de la relocalisation de la production, des circuits courts, de la réorganisation logistique et de la transformation numérique des entreprises (Assemblée des Communautés de France, 2020^[196]). Enfin, il est possible que cette crise favorise l'amélioration et l'extension des services, contribuant alors à l'attractivité des régions rurales et isolées.

Repenser l'impératif du changement climatique

Les régions et les municipalités occupent une position idéale pour créer des liens entre les plans de relance liés au COVID-19 et les politiques associées au changement climatique. Elles sont en effet responsables de quelque 64 % de l'investissement public destiné aux initiatives climatiques et environnementales. La crise du COVID-19 pourrait, là aussi, fournir l'occasion d'utiliser ces prérogatives pour investir dans la transition verte et chercher à répondre aux besoins locaux. Par exemple, l'investissement visant à réduire les risques sanitaires peut renforcer – ou être renforcé par – l'investissement dans la réduction de la pollution car la santé et la propreté de l'environnement peuvent être positivement corrélés et contribuer à la résilience d'une collectivité. Le fait d'exploiter au mieux ces liens peut aussi favoriser l'innovation des entreprises locales et susciter une transition bénéficiant au plus grand nombre. Il convient toutefois de



trouver un équilibre avec les difficultés que cela peut entraîner. Par exemple, les dépenses et l'investissement à court terme visant à atténuer l'impact de la crise du COVID-19 pourraient aller à l'encontre des priorités à long terme (comme l'objectif « zéro émission nette ») du fait des restrictions financières et budgétaires croissantes. La réussite dépend donc fondamentalement de la diversification des sources de financement, qui requiert à son tour des mécanismes de gouvernance pluri-niveaux appropriés ainsi qu'un soutien aux plus hauts niveaux de l'État (par exemple, l'assouplissement des règles budgétaires, la réduction de la paperasserie, etc.).

Les stratégies adoptées pour gérer la crise du COVID-19 ne doivent pas faire perdre de vue les objectifs sociétaux plus généraux et s'inscrivant sur le long terme, comme par exemple la satisfaction du plus grand nombre et la lutte contre le changement climatique. Le renforcement de la résilience peut être un outil. Expérimenter de nouvelles façons de travailler en est un autre. La municipalité de Barcelone a par exemple mis en place un pacte stratégique multipartite. Les représentants de divers partis politiques, d'ONG, du secteur privé, du monde universitaire, etc. ont accepté de travailler avec le gouvernement pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie portant sur des mesures structurelles pour les deux prochaines années. Le budget de la ville sera rattaché à la stratégie en quatre axes correspondant aux besoins engendrés par la crise du COVID-19, à savoir : relancer l'économie, offrir des solutions sociales, repenser le modèle urbain et promouvoir le secteur de la culture, de l'éducation et du savoir (Mairie de Barcelone, 2020^[197]). La ville a réaffirmé son engagement à l'égard de son Agenda 2030, plus que jamais d'actualité, et souligné que les réponses au COVID-19 à moyen et à long terme étaient conciliables avec ses priorités stratégiques en matière de développement et d'investissement régional et local.

L'apparition du COVID-19 et la survenue d'une deuxième vague de contamination dans un grand nombre de pays ont mis en évidence l'importance d'une gouvernance à plusieurs niveaux, et plus précisément la nécessité : d'une approche de la gestion de crise et de la relance différenciée selon les territoires ; d'un équilibre entre les approches centralisées et décentralisées de la gestion de crise ; d'une direction efficace contrebalancée par une véritable coordination et consultation ; d'un travail de collaboration entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Cela montre de façon manifeste le rôle de la confiance dans les institutions publiques – que ce soit sur le plan de la gestion de crise ou des résultats sanitaires – et la force d'une communication efficace avec les citoyens et les parties prenantes. Cela conduit par ailleurs les administrations à utiliser davantage le développement régional comme un moyen de renforcer la résilience des régions, notamment en facilitant l'accès aux services de base où que ce soit, en réduisant la fracture numérique, en se rapprochant de l'objectif « zéro émission nette » et en s'appuyant sur les possibilités offertes par la mondialisation. Les incidences inégales du COVID-19 entre les communes, les régions et les pays ouvrent un débat plus large sur la manière de renforcer la résilience des territoires et de mieux se préparer aux futurs chocs sanitaires, économiques, sociaux ou climatologiques.



Références

- Aarhus Kommune (2020), *Joint Municipal Procurement of Protective Equipment*, [182]
<https://www.aarhus.dk/corona/faelleskommunalt-indkoeb-af-vaernemidler/> (consulté le 9 June 2020).
- AfD (2020), *Quelles conséquences de la crise sanitaire sur les finances locales en outre-mer ?*. [87]
- Agence suédoise de santé publique (2020), *downloading file*, [27]
<https://www.arcgis.com/sharing/rest/content/items/b5e7488e117749c19881cce45db13f7e/data>.
- ANCI (2020), *Audizione informale ANCI*, http://www.ancicampania.it/wp-content/uploads/2020/05/AUDIZIONE_ANCI.pdf. [58]
- APTA/EBP (2020), *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Public Transit: Funding Needs in the U.S.*, <https://www.apta.com/wp-content/uploads/APTA-COVID-19-Funding-Impact-2020-05-05.pdf>. [73]
- Asahi Shimbun (2020), *COVID-19 drains reserve funds of 42 prefectures in Japan by 58%*, [59]
<http://www.asahi.com/ajw/articles/13540840>.
- Assemblée des Communautés de France (2020), *Crise sanitaire – Covid19 : Fonctionnement des communautés, soutien à l'activité économique du territoire, continuité des actions et services publics essentiels*, <https://www.adcf.org/articles-crise-sanitaire--%EF%BF%BD-covid19-fonctionnement-des-communauts-soutien-a-l-activite-economique-du-territoire-continue-des-actions-et-services-publics-essentiels-5391>. [183]
- Assemblée des Communautés de France (2020), *Quelle Reprise, Quelle Relance dans les Territoires à la Sortie du Confinement ? Analyses et Propositions de l'AdCF*, Assemblée des Communautés de France, https://www.adcf.org/files/THEME-Developpement-economique/HD_24042020_Plan20de20relance202020_V7.pdf (consulté le June 2020). [196]
- Assemblée des Départements de France (2020), *Les départements solidaires face à la nouvelle vague de COVID-19*, <http://www.departements.fr/departements-solidaires-face-a-nouvelle-vague-de-covid-19/>. [125]
- Association des Régions de France (2020), *Dossier de presse « un new deal industriel et environnemental »*, <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2020/04/20200406-DP-relance.pdf>. [56]
- Australian Broadcasting Corporation (2020), *Charting the COVID-19 spread in Australia*, [11]
<https://www.abc.net.au/news/2020-03-17/coronavirus-cases-data-reveals-how-Covid-19-spreads-in-australia/12060704?nw=0>.
- Banque mondiale (2020), *Planifier la reprise économique après la pandémie de Covid-19 : une grille d'évaluation de la durabilité à l'intention des décideurs publics*, [170]
<https://blogs.worldbank.org/fr/voices/developpement-durable-planifier-la-reprise-economique-post-pandemie-covid-19-une-grille-devaluation>.
- Basset, M. (2020), *Just Because You Can Afford to Leave the City, Doesn't Mean You Should*, [32]
<https://www.nytimes.com/2020/05/15/opinion/sunday/coronavirus-cities-density.html> (consulté le June 2020).



- BBC (2020), *Coronavirus UK map: How many confirmed cases are there in your area?*, [35]
<https://www.bbc.com/news/uk-51768274>.
- Beazley, I. et al. (2019), « Decentralisation and performance measurement systems in health care », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 28, Éditions OCDE, Paris, [67]
<https://dx.doi.org/10.1787/6f34dc12-en>.
- Belgium Infectious Diseases Data Exploration Platform (2020), « sciensano COVID-19 », [13]
Rapports - FR - Situation épidémiologique - Bulletins quotidiens, <https://covid-19.sciensano.be/fr/covid-19-situation-epidemiologique>.
- Bianco, M. et F. Bripi (2010), *Difficulties in doing business*, pp. pp. 863-892, [39]
<http://dx.doi.org/10.432/34189>.
- BNP Paribas (2020), *Eco Flash : Covid-19 - mesures prises par les banques centrales, les gouvernements et les institutions internationales*, [145]
<https://economic-research.bnpparibas.com/Views/DisplayPublication.aspx?type=document&IdPdf=38923>.
- BPI France (2020), *Covid-19: les aides regionales*, [116]
<https://bpifrance-creation.fr/encyclopedie/covid-19-mesures-exceptionnelles/autres-mesures/covid-19-aides-regionales>.
- Brandily, B. (2020), *A Poorly Understood Disease? The Unequal Distribution of Excess Mortality Due to COVID-19 Across French Municipalities*. [34]
- Business Insider (2020), *See the drive-thru clinics South Korea is using to test patients for coronavirus*, [95]
<https://www.businessinsider.fr/us/south-korea-launches-drive-thru-coronavirus-testing-facilities-as-demand-soars-2020-2>.
- Canada, G. (2020), *Le gouvernement du Canada se mobilise contre la COVID-19*, [179]
<https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/maladies/2019-nouveau-coronavirus/reponse-canada/gouvernement-canada-prend-mesures-concernant-covid-19.html>.
- CdR-OCDE (2020), *Enquête de l'OCDE et du CdR : Comment l'épidémie de COVID-19 affecte-t-elle les régions et les villes?*, [46]
<https://cor.europa.eu/fr/news/Pages/ECON-cor-oecd-survey-covid-19.aspx>.
- Centre OCDE/LEED de Trente pour le développement local (2020), *Coronavirus (COVID-19): SME policy responses - A case study: Italian regions (as of 25 March 2020)*, [106]
<https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Italian-regions-SME-policy-responses.pdf>.
- CGLU (2020), *Technologies numériques et la pandémie du COVID-19 : note d'informations et d'apprentissage*, [143]
https://www.uclg.org/sites/default/files/fr_briefing_technology_1.pdf.
- Chambre des députés (Italie) (s.d.), *Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19) - Quadro generale*, [156]
<https://temi.camera.it/leg18/temi/misure-di-finanza-locale-in-relazione-all-emergenza-covid-19.html>.
- Chernick, H., D. Copeland et E. Reschovsky (2020), « The Fiscal Effects of the COVID-19 Pandemic on cities: An Initial Assessment », *National Tax Journal*, [64]
<https://doi.org/10.17310/ntj.2020.3.04>.



- Chung, D. et H. Soh (2020), *COVID-19 : les leçons de la stratégie sanitaire sud-coréenne*, [94]
<https://blogs.worldbank.org/fr/voices/covid-19-les-lecons-de-la-strategie-sanitaire-sud-coreenne>.
- COE (2020), *Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19*, [162]
<https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid>.
- Colombia National Institute of Health (2020), « Coronavirus (COVID-2019) en Colombia », [14]
Departamento - COVID-19 Colombia | Reporte 10-06-2020 9:30pm,
<https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>.
- Colorado Department of Public Health & Environment (2020), , [98]
<https://covid19.colorado.gov/data/covid-19-dial>.
- Comité européen des régions (2020), *Alliance européenne pour les citoyens transfrontaliers*, [188]
<https://ec.europa.eu/futurium/en/institutional-matters/join-and-support-european-cross-border-citizens-alliance>.
- Comité européen des régions (2020), *Baromètre régional et local annuel de l'UE*, [108]
<https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx>.
- Comité européen des régions (2020), *COVID-19 Plateforme d'échange*, [113]
<https://cor.europa.eu/fr/engage/Pages/COVID19-exchangeplatform.aspx>.
- Comité européen des régions (2020), *Latest News*, <http://epp.cor.europa.eu/press-releases/fighting-covid19-in-your-village-city-and-region/> (consulté le 10 June 2020). [175]
- Comité européen des régions (2020), *Latest News*, <http://epp.cor.europa.eu/press-releases/fighting-covid19-in-your-village-city-and-region/> (consulté le 10 June 2020). [191]
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (2020), *Faire front commun face à la pandémie de Covid-19, communiqué de presse de la CdC*, <https://kdk.ch/uploads/media/MM-4034-20200327-PVKdK-COVID-19-FR.pdf>. [187]
- Conseil européen (2020), *Pandémie de coronavirus COVID-19 : la réaction de l'UE*, [171]
<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/coronavirus/#>.
- Council of State Governments (2020), *COVID-19: Fiscal Impact to States and Strategies for Recovery*, <https://web.csg.org/covid19/wp-content/uploads/sites/10/2020/07/fiscal-impact.pdf>. [63]
- de Mello, L. et T. Ter-Minassian (2020), *Digitalisation challenges and opportunities for subnational governments*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9582594a-en>. [131]
- Deloitte (2020), *Current funding opportunities for companies in the COVID-19 crisis situation*. [111]
- ECDC (2020), *COVID-19 data platform*, <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/data>. [91]
- Edelman (2020), *Edelman Trust Barometer 2020 Spring Update: Trust and the Covid-19 Pandemic*, Edelman, <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2020-05/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Spring%20Update.pdf> (consulté le June 2020). [195]
- État de New York (2020), *Pennsylvania Joins New York, New Jersey and Connecticut's Regional Coalition to Combat COVID-19*, <https://www.governor.ny.gov/news/pennsylvania-joins-new-york-new-jersey-and-connecticuts-regional-coalition-combat-covid-19>. [186]



- Eurocities (2020), *Covid119*, <https://covidnews.eurocities.eu/2020/04/17/bologna-activities-for-children/>. [141]
- Eurocities (2020), *Live Update Covid-19*, https://covidnews.eurocities.eu/?s=education&orderby=relevance&order=DESC&post_type=post. [140]
- Federal Ministry of Health (2020), , <https://www.health.gov.au/news/update-from-the-prime-minister-on-hospital-funding-over-the-next-5-years>. [146]
- Federal Reserve (2020), *Federal Reserve takes additional actions to provide up to \$2.3 trillion in loans to support the economy (press release 9 April 2020)*, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20200409a.htm>. [154]
- Fédération canadienne des municipalités (2020), *Maintenir les services municipaux essentiels*, <https://fcm.ca/fr/ressources/maintenir-les-services-municipaux-essentiels>. [52]
- Fédération des Epl (2020), *Covid-19 – Synthèse des premières estimations des conséquences économiques*, <https://www.lesepl.fr/2020/04/covid-19-synthese-des-premieres-estimations-des-consequences-economiques/>. [49]
- First Online (2020), *Coronavirus, la Lombardia lancia i « Lombard Bond »*, <https://www.firstonline.info/coronavirus-la-lombardia-lancia-i-lombard-bond/> (consulté le June 2020). [177]
- Fitch Ratings (2020), *Coronavirus con Efecto Moderado en Desempeño Financiero de Subnacionales Mexicanas*, <https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/covid-19-effects-over-subnational-sector-in-mexico-03-04-2020>. [157]
- FMI (2020), *Policy responses to COVID-19*, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>. [124]
- France Urbaine (2020), *COVID-19 : les grandes villes en première ligne pour aider les plus précaires*, <http://franceurbaine.org/actualites/covid-19-les-grandes-villes-en-premiere-ligne-pour-aider-les-plus-precaires>. [126]
- France-Urbaine et INET-CNFPT (2020), *Crise sanitaire : effet de ciseau sur les budgets des grandes villes, grandes communautés et métropoles. Suivi de la charge nette - Mai 2020*, https://franceurbaine.org/fichiers/documents/franceurbaine_org/crise_sanitaire_effet_de_ciseau_sur_les_budgets_des_grandes_villes_gran.pdf. [81]
- Gouvernement brésilien, plateforme de données sur la Covid-19 (2020), « Coronavírus Brasil », *Painel Coronavírus COVID19*, <https://covid.saude.gov.br/>. [10]
- Gouvernement d'Irlande (2020), *The Community Call*, <https://www.gov.ie/en/press-release/ba4e3d-covid-19-ireland-launches-the-community-call-in-major-nationwide-vol/>. [127]
- Gouvernement d'Islande (2020), *Response to COVID-19 in Iceland*, <https://www.government.is/news/article/2020/04/21/Government-of-Iceland-Announces-Second-Phase-of-Economic-Response-Package-to-the-COVID-19-Crisis/>. [142]



- Gouvernement de l'État du Baden-Württemberg (Allemagne) (2020), *Start-up BW Pro-Tect*“ unterstützt Start-ups in der Corona-Krise, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/start-up-bw-pro-tect-unterstuetzt-start-ups-in-der-corona-krise/>. [112]
- Gouvernement de la Colombie-Britannique (Canada) (2020), *COVID-19 in BC: Supports for Businesses and Individuals in B.C.*, https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/employment-business-and-economic-development/business-management/small-business/covid-19_small_business_supports.pdf. [114]
- Gouvernement de la Corée (2020), « Ambassade de la République de Corée au Royaume des Pays-Bas », *Korea's Fight Against COVID-19*, http://overseas.mofa.go.kr/nl-en/brd/m_6971/view.do?seq=761546. [138]
- Gouvernement de la Norvège (2020), *Economic measures in Norway in response to Covid-19*, <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/economic-policy/economic-measures-in-norway-in-response-to-covid-19/id2703484/>. [158]
- Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2020), *Covid-19 Local Government Response Unit*, <https://www.dia.govt.nz/Local-Government-COVID-19-Response> (consulté le May 2020). [192]
- Gouvernement de la République tchèque (2020), *Measures Adopted by the Czech Government against the Coronavirus*, https://www.rolandberger.com/en/Point-of-View/Point-of-View-Details_65664.html (consulté le 10 June 2020). [161]
- Gouvernement de la Suède (2020), *Economic measures in response to COVID-19*, <https://www.government.se/articles/2020/03/economic-measures-in-response-to-covid-19/>. [120]
- Gouvernement des Pays-Bas (2020), *Cabinet extends corona support jobs and economy through 2021*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/08/28/kabinet-verlengt-coronasteun-banen-en-economie-tot-en-met-2021>. [118]
- Gouvernement du Canada, plateforme de données sur la Covid-19 (2020), *Maladie à coronavirus (COVID-19) : Mise à jour sur l'éclosion*, <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/maladies/2019-nouveau-coronavirus.html>. [8]
- Gouvernement du Chili (2020), *Action Plan COPVID-19*, <https://www.gob.cl/coronavirus/plandeaccion/>. [180]
- Gouvernement du Chili (2020), *Mesa Social Covid-19*, <https://www.gob.cl/mesasocialcovid19/>. [181]
- Gouvernement du Japon (2020), *Basic Policies for Novel Coronavirus Disease Control (révisé le 21 mai 2020)*, <https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000632651.pdf>. [101]
- Gouvernement du Pays de Galles (2020), *Business Wales: COVID-19 support for business*, <https://businesswales.gov.wales/coronavirus-advice/>. [119]
- Gouvernement du Royaume-Uni (2020), *£300 million additional funding for local authorities to support new test and trace service*, <https://www.gov.uk/government/news/300-million-additional-funding-for-local-authorities-to-support-new-test-and-trace-service>. [102]



- Gouvernement du Royaume-Uni (2020), *COVID-19 containment framework: a guide for local decision-makers*, <https://www.gov.uk/government/publications/containing-and-managing-local-coronavirus-covid-19-outbreaks/covid-19-contain-framework-a-guide-for-local-decision-makers>. [104]
- Gouvernement du Royaume-Uni (2020), *Local COVID alert levels: what you need to know*, <https://www.gov.uk/guidance/local-covid-alert-levels-what-you-need-to-know>. [103]
- Gouvernement du Royaume-Uni (2020), *New National Restrictions from 5 November*, <https://www.gov.uk/guidance/new-national-restrictions-from-5-november>. [105]
- Gouvernement du Royaume-Uni, plateforme de données sur la Covid-19 (2020), « Coronavirus (COVID-19) in the UK », *COVID-19 associated deaths - Total number by nation*, <https://coronavirus.data.gov.uk/#category=nations&map=case>. [29]
- Gouvernement flamand (2020), *COVID-19: Lokale besturen krijgen ruim 87 miljoen euro voor het lokale verenigingsleven*, <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/nieuws/covid-19-lokale-besturen-krijgen-ruim-87-miljoen-euro-voor-het-lokale-verenigingsleven>. [148]
- Gouvernement français, plateforme de données sur la Covid-19 (2020), *COVID-19 France*, <https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus/carte-et-donnees>. [7]
- Gouvernement italien, plateforme de données sur la Covid-19 (2020), , <http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1>. [6]
- Gouvernement japonais, plateforme de données sur la Covid-19 (2020), *Infection situation of Japan seen in chart - New coronavirus*, <https://vdata.nikkei.com/newsgraphics/coronavirus-japan-chart/#d9>. [18]
- Gouvernement suisse, plateforme de données sur la Covid-19 (2020), *COVID-19 en Suisse*, <https://covid-19-schweiz.bagapps.ch/fr-1.html>. [28]
- Groupe PSE du CdR (2020), *COVID-19 : les villes et les régions progressistes partagent leurs projets de solidarité*, <https://pes.cor.europa.eu/node/22773>. [129]
- Iacobucci, G. (2020), « Covid-19: Deprived areas have the highest death rates in England and Wales », *BMJ*, vol. 369:m1810, <https://doi.org/10.1136/bmj.m1810>. [33]
- Information (2020), *Overvismand opfordrer til at lempe loft over sundhedsudgifter*, <https://www.information.dk/indland/2020/03/overvismand-opfordrer-lempe-loft-sundhedsudgifter>. [152]
- Institut Robert Koch (2020), *COVID-19: Case numbers in Germany and worldwide*, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html. [23]
- Institute for Fiscal Studies (2020), *COVID-19 and English council funding: how are budgets being hit in 2020–21?*. [61]
- Intelligent Transport (2020), *Flemish Minister announces €2.2 billion mobility investment in 2020*, <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/98969/flemish-minister-announces-e2-2-billion-mobility-investment-in-2020/>. [174]



- John Hopkins University Centre for Systems Sciences and Engineering (2020), *U.S. Map and Data*, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. [19]
- Kalinina, V. et al. (2019), *The impact of decentralisation on the performance of health care systems: A non-linear relationship*, OCDE, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-impact-of-decentralisation-on-the-performance-of-health-care-systems_04208b83-en. [40]
- KBN (2020), *communiqué de presse*, <https://www.kbn.com/en/about-us/news/2020/kapitaltilforse/>. [77]
- KL (2020), *Agreement on full COVID-19 compensation to the transport companies in 2020*, <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2020/juni/aftale-om-fuld-covid-19-kompensation-til-trafikskaberne-i-2020/>. [153]
- KS (2020), *Økonomiske koronatap i kommunesektoren*, <https://www.ks.no/informasjon-om-koronaviruset/kommuneokonomi/okonomiske-korona-tap-i-kommunesektoren/>. [159]
- La Libre Belgique (2020), *Coronavirus : la Région wallonne donne un coup de pouce financier aux communes*. [147]
- LA Times (2020), *Reopening across counties*, <https://www.latimes.com/projects/california-coronavirus-cases-tracking-outbreak/reopening-across-counties/>. [96]
- Local Government Association (2020), *Coronavirus (COVID-19) Communications Support and Templates: Resident Communications*, <https://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/comms-hub-communications-support/coronavirus-communications-3> (consulté le 10 June 2020). [193]
- Lopez-Casasnovasa, Costa-Font et Planas (2005), « Diversity and regional inequalities in the Spanish 'system of health care services' », *Health Economics*, vol. 14, suppl. 1, pp. S221-S235, <http://dx.doi.org/10.1002/hec.1038>. [38]
- Lustig, N. et M. Tommasi (2020), *El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables*. PNUD. [122]
- Mairie de Barcelone (2020), *Barcelona and the COVID-19 Outbreak: Lessons Learned and Our Way Forward*, https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/bcn_bestpractices_april2020.pdf (consulté le 7 May 2020). [197]
- McCoy (2020), « What exactly is the government's coronavirus strategy? », *Queen Mary University of London*, <https://www.qmul.ac.uk/media/news/2020/pr/what-exactly-is-the-governments-coronavirus-strategy.html>. [5]
- McKinsey & Cie (2020), *Navigating the post-COVID-19 era: A strategic framework for European recovery*. [80]
- Mexican Government Covid-19 Platform (2020), *Covid-19 Mexico*, <https://coronavirus.gob.mx/datos/>. [20]
- Ministère de la Santé (2020), *Répertoire opérationnel des ressources (ROR)*, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/_ror_infographie.pdf. [136]



- Ministère de la Santé (Espagne) (2020), « Novel coronavirus disease, COVID-19 », *Current situation*, <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/situacionActual.htm>. [25]
- Ministère de la Santé (Italie) (2020), *PCM-DPC dati forniti dal Ministero della Salute*, http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_4869_0_file.pdf. [17]
- Ministère de la Santé (Nouvelle-Zélande) (2020), « COVID-19 - current cases », *Total cases by DHB*, <https://www.health.govt.nz/our-work/diseases-and-conditions/covid-19-novel-coronavirus/covid-19-current-situation/covid-19-current-cases#dhbs>. [21]
- Ministère de la Santé (Pologne) (2020), « Coronavirus: Information and recommendations », *Map of coronavirus infection (SARS-COV-2)*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>. [22]
- Ministère de la Santé (République tchèque) (2020), *Covid-19: Overview of the current situation in the Czech Republic*, <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>. [15]
- Ministère de la Santé du Chili (2020), « Action Plan Coronavirus COVID-19 », *Confirmed cases in Chile COVID-19*, <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/casos-confirmados-en-chile-Covid-19/>. [9]
- Ministère de la Santé et des Affaires sociales (Corée du Sud) (2020), « Coronavirus Disease-19, Republic of Korea », *Cases in Korea by City / Province*, http://ncov.mohw.go.kr/en/bdBoardList.do?brdId=16&brdGubun=162&dataGubun=&ncvContSeq=&contSeq=&board_id=&gubun=. [24]
- Ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports (Pays-Bas) (2020), « <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/grafieken> », *Epidemiological situation COVID-19 in the Netherlands, 10 juin*, <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/grafieken>. [16]
- Ministère des Finances de la Finlande (2020), *Questions and answers about the effects of the coronavirus*, <https://vm.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-koronaviruksen-vaikutuksista>. [54]
- Ministère des Finances de la République slovaque (2020), « Site web du ministère des Finances de la République slovaque », *The Ministry of Finance presented measures within the "Lex crown"*, <https://www.mfsr.sk/sk/media/tlacove-spravy/ministerstvo-financii-predstavilo-opatrenia-ramci-lex-korona.html>. [160]
- Ministère des Finances de la Suède (2020), *The Budget for 2021 in five minutes*. [165]
- Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé, des Soins et de la Protection des consommateurs (Autriche) (2020), *Corona virus: Current information*, [https://www.sozialministerium.at/Informationen-zum-Coronavirus/Neuartiges-Coronavirus-\(2019-nCov\).html](https://www.sozialministerium.at/Informationen-zum-Coronavirus/Neuartiges-Coronavirus-(2019-nCov).html). [12]
- Ministry of Transport and Local Government (2020), *Report of a working group on the financial situation of municipalities*. [57]
- Ministry of Transport and Local Government of Iceland (2020), *Grants to local authorities for challenges in social services in connection with Covid-19*, <https://www.stjornarradid.is/verkefni/fleiri-rit/rit/2020/08/05/Styrkir-til-sveitarfelaga-vegna-askorana-i-felagsthjonustu-i-tengslum-vid-Covid-19>. [155]



- MOEF (2020), *Tackling COVID-19: Health, Quarantine and Economic Measures of South Korea*, [151]
<https://eena.org/wp-content/uploads/Tackling-COVID-19.pdf>.
- Muro, Whiton et Maxim (2020), « COVID-19 is hitting the nation's largest metros the hardest, making a "restart" of the economy more difficult », *The Avenue, Brookings*, [43]
https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/04/01/why-it-will-be-difficult-to-restart-the-economy-after-covid-19/?utm_campaign=brookings-comm&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=85726548.
- National Association of Municipalities of Bulgaria (2020), *Results of the negotiations between NAMRB Managing Board and Ministry of Finance on the Draft State Budget 2021*. [149]
- National Association of State Budget Officers (2019), *The Fiscal Survey of States*, [84]
https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Fiscal%20Survey/NASBO_Fall_2019_Fiscal_Survey_of_States_S.pdf.
- NDIA (2020), *Local Government COVID-19 Digital Inclusion Response*, [144]
<https://www.digitalinclusion.org/local-government-covid-19-digital-inclusion-response/>.
- New York City Department of Health and Mental Hygiene (2020), « New York City Covid-19 Data Platform », *COVID-19 Data by ZIP Code of Residence*, [37]
<https://www1.nyc.gov/site/doh/covid/covid-19-data.page>.
- New York Times (2020), *New York City Coronavirus Map and Case Count*, [36]
<https://www.nytimes.com/interactive/2020/nyregion/new-york-city-coronavirus-cases.html>.
- OCDE (2020), *Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD*, [133]
<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/beyond-containment-health-systems-responses-to-covid-19-in-the-oecd-6ab740c0/>.
- OCDE (2020), *COVID-19 and fiscal relations across levels of government (révisé le 31 juillet 2020)*, [68]
<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-fiscal-relations-across-levels-of-government-ab438b9f/#p-d1e2184>.
- OCDE (2020), *Covid-19 and intergovernmental Fiscal Relations: Early responses and main lessons from the Financial Crisis*. [75]
- OCDE (2020), *Covid-19: SME Policy Responses (15 juillet 2020)*, [107]
<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/>.
- OCDE (2020), *Covid-19: SME Policy Responses (16 mars 2020)*, [4]
<https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Italian-regions-SME-policy-responses.pdf>.
- OCDE (2020), *Évaluer l'impact initial des mesures visant à limiter la propagation du COVID-19 sur l'activité économique*, Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19), [44]
<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluer-l-impact-initial-des-mesures-visant-a-limiter-la-propagation-du-covid-19-sur-l-activite-economique-3a861644/>.
- OCDE (2020), *From pandemic to recovery: Local employment and economic development*, [42]
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130810-m60ml0s4wf&title=From-pandemic-to-recovery-Local-employment-and-economic-development.



- OCDE (2020), *Les actions engagées dans le domaine du tourisme face au coronavirus (COVID-19) (25 mars 2020)*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134884-bnynpm0tjl&title=LES-ACTIONS-ENGAGEES-DANS-LE-DOMAIN-DE-TOURISME-FACE-AU-CORONAVIRUS-COVID-19. [3]
- OCDE (2020), *Les capacités en termes de télétravail peuvent entraîner des coûts de confinement différents selon les territoires*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/les-capacites-en-termes-de-teletravail-peuvent-entraîner-des-couts-de-confinement-differents-selon-les-territoires-08920ecf/>. [45]
- OCDE (2020), *Les mesures adoptées par les villes face au COVID-19 (27 mars 2020)*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133645-rhbof93fux&title=Les-mesures-adoptees-par-les-villes-face-au-COVID-19. [70]
- OCDE (2020), *Les mesures adoptées par les villes face au COVID-19 (révisé en mai 2020)*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/les-mesures-adoptees-par-les-villes-face-au-covid-19-aebdbf1c/>. [30]
- OCDE (2020), *Les mesures adoptées par les villes face au COVID-19 (révisé le 23 juillet 2020)*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133645-rhbof93fux&title=Les-mesures-adoptees-par-les-villes-face-au-COVID-19. [110]
- OCDE (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/959d5ba0-en>. [135]
- OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire septembre 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/773ea84a-fr>. [1]
- OCDE (2020), *Social economy and the COVID-19 crisis: current and future roles*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/social-economy-and-the-covid-19-crisis-current-and-future-roles-f904b89f/>. [123]
- OCDE (2020), *Strategic foresight for the COVID-19 crisis and beyond: Using futures thinking to design better public policies*, Éditions OCDE, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/strategic-foresight-for-the-covid-19-crisis-and-beyond-using-futures-thinking-to-design-better-public-policies-c3448fa5/>. [2]
- OCDE (2020), *Subnational governments in OECD countries: Key Data - 2020 edition*. [71]
- OCDE (2020), *Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/#boxsection-d1e646> (consulté le 15 juin 2020). [109]
- OCDE (2020), *Testing for COVID-19: A way to lift confinement restrictions*, <http://www.oecd.org/stories/policy-responses/testing-for-covid-19-a-way-to-lift-confinement-restrictions-89756248/>. [90]
- OCDE (2019), *Decentralisation in the health sector and responsibilities across levels of government - Impact on spending decisions and the budget*, 7^e réunion du Réseau conjoint des Hauts responsables du budget et de la santé de l'OCDE, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/DELSA/GOV\(2019\)2&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/DELSA/GOV(2019)2&docLanguage=En). [66]



- OCDE (2019), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/551847c0-fr>. [190]
- OCDE (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en. [134]
- OCDE (2018), *Subnational governments in OECD countries: key data (brochure)*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>. [41]
- OCDE (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en>. [167]
- OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>. [168]
- OCDE (2013), *Investir ensemble : Vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264200609-fr>. [76]
- OCDE (à paraître), *A review of local government finance in Israel: reforming the Arnona system*. [72]
- OCDE (à paraître), *Policies for present and future service delivery across territories*, Éditions OCDE. [31]
- OCDE (à paraître), *Subnational governments in OECD countries: key data*, Éditions OCDE. [69]
- OCDE (à paraître), *Sustainable Infrastructure in Regions and Cities in the post-COVID-19 World*, Éditions OCDE. [166]
- OCDE-CdR (2020), *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey*, <http://www.oecd.org/regional/multi-level-governance.htm>. [65]
- OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en>. [199]
- OECD (2014), « The crisis and its aftermath: A stress test for societies and for social policies », dans *Society at a Glance 2014 : OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-en. [200]
- OECD (2010), *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en. [198]
- OMS (2020), *Advice on the use of masks in the context of COVID-19*, [https://www.who.int/publications/i/item/advice-on-the-use-of-masks-in-the-community-during-home-care-and-in-healthcare-settings-in-the-context-of-the-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)-outbreak](https://www.who.int/publications/i/item/advice-on-the-use-of-masks-in-the-community-during-home-care-and-in-healthcare-settings-in-the-context-of-the-novel-coronavirus-(2019-ncov)-outbreak). [93]
- OMS (2020), *Considérations concernant les rassemblements de masse dans le contexte de la pandémie de COVID-19: annexe : éléments à prendre en considération pour les rassemblements de masse dans le contexte de la pandémie de COVID-19*, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332113/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-Mass_gatherings-2020.1-fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [92]



- OMS (2020), *Laboratory testing strategy recommendations for COVID-19*, [89]
https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331509/WHO-COVID-19-lab_testing-2020.1-eng.pdf.
- OMS (2020), *Mise à jour de la stratégie COVID-19 (au 14 avril 2020)*, [88]
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332019/WER9519-185-208-eng-fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y> <https://www.who.int/publications/i/item/covid-19-strategy-update---14-april-2020>.
- ONU (2020), *COVID-19: Embracing digital government during the pandemic and beyond*, [130]
<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-61-covid-19-embracing-digital-government-during-the-pandemic-and-beyond/>.
- Open Government Partnership (2020), *Järva Vald*, [137]
<https://www.opengovpartnership.org/fr/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>.
- Parlement d'Autriche (2020), , https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2020/PK0520/. [173]
- Parlement d'Islande (2020), , <https://www.althingi.is/altext/stjt/2020.025.html>. [172]
- Partenaires Finances locales (2020), *La crise sanitaire n'affectera pas les recettes de la grande majorité des communes*, <https://www.lagazettedescommunes.com/683117/la-crise-sanitaire-naffectera-pas-les-recettes-de-la-grande-majorite-des-communes/>. [85]
- Premier ministre d'Australie (2020), *Media Statement*, <https://www.pm.gov.au/media/update-coronavirus-measures-08may20>. [178]
- Premier ministre du Japon et son Cabinet (2020), *[COVID-19] Government Responses on the Coronavirus Disease 2019*, https://japan.kantei.go.jp/ongoingtopics/_00013.html. [100]
- Province de l'Ontario (2020), *Un accord historique prévoit jusqu'à 4 milliards de dollars pour soutenir les municipalités et le transport en commun*, <https://news.ontario.ca/fr/release/57759/un-accord-historique-prevoit-jusqua-4-milliards-de-dollars-pour-soutenir-les-municipalites-et-le-tra>. [150]
- Rapport Cazeneuve (2020), *Évaluation de l'impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales*, <https://www.gouvernement.fr/partage/11683-remise-du-rapport-de-jean-rene-cazeneuve-evaluation-de-l-impact-de-la-crise-du-covid-19-sur-les>. [55]
- Region of Skane (2020), *Skane: the conversion check*, [121]
<https://utveckling.skane.se/tema/omstallningscheckar/>.
- République de Slovénie (2020), *118th correspondence session of the Government of the Republic of Slovenia*. [164]
- RFI (2020), *Italy's Veneto region to launch population-wide testing for Covid-19*, [99]
<http://www.rfi.fr/en/europe/20200325-italy-s-veneto-region-to-launch-population-wide-testing-for-covid-19>.
- S&P Global Ratings (2020), *COVID-19 Will Test The Financial Flexibility Of LRGs In Germany, Switzerland, and Austria*. [50]



- S&P Global Ratings (2020), *COVID-19 Will Test The Financial Flexibility Of LRGs In Germany, Switzerland, And Austria*, 27 avril, [60]
<http://dx.doi.org/hhttps://www.allnews.ch/sites/default/files/files/COVID-19%20Will%20Test%20The%20Financial%20Flexibility%20Of%20LRGs%20In%20Germany%2C%20Switzerland%2C%20And%20Austria%2027%20April%202020.PDF>.
- S&P Global Ratings (2020), *COVID-19: Emerging Market Local Governments And Non-Profit Public-Sector Entities Face Rising Financial Strains*, [74]
<https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/200406-covid-19-emerging-market-local-governments-and-non-profit-public-sector-entities-face-rising-financial-strai-11422899>.
- S&P Global Ratings (2020), *COVID-19: Fiscal Response Will Lift Local And Regional Government Borrowing To Record High*, [78]
<https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/200609-covid-19-fiscal-response-will-lift-local-and-regional-government-borrowing-to-record-high-11518255>.
- S&P Global Ratings (2020), *Tourism-Dependent U.S. States Could Face Credit Pressure From COVID-19's Outsized Effects On The Industry*, [83]
<https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/200427-tourism-dependent-u-s-states-could-face-credit-pressure-from-covid-19-s-outsized-effects-on-the-industry-11457463>.
- SAMBAD (2020), *Extensive collaboration between the state, local authorities, professionals and stakeholders for the benefit of vulnerable groups through Covid 19*, [128]
<https://www.samband.is/frettir/felagsthjonusta-og-forvarnamal/vidtaekt-samstarf-rikis-sveitarfelaga-fagadila-og-hagsmunaadila-i-thagu-vidkvaemra-hopa-vegna-covid-19>.
- SCMP (2020), *Coronavirus: China local government debt could hit record high as Beijing front-loads more bonds*, [79]
<https://www.scmp.com/economy/article/3084407/coronavirus-china-local-government-debt-could-hit-record-high-beijing-front>.
- Sénat, (2020), *Note n°6 du 20 mai de Mm Le Président et le Rapporteur général à destination des membres de la Commission des Finances - Suivi du plan d'urgence face à la crise sanitaire du COVID-19*, [86]
http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/1_Suivi_CF_Covid19/CF_2020_005_Comfin_Conjoncture_et_suivi_covid19.pdf.
- Silberzahn, P. (2020), *Gérer une situation de crise : faut-il une approche centralisée ou décentralisée ?*, [189]
<https://beesens.com/contents/78805#!>.
- Skjesol, G. et J. Tritter (2020), *The COVID-19 pandemic in Norway: The dominance of social implications in framing the policy response*, [139]
- SLGE (2020), *The Status of Local Government Pension Plans in the Midst of COVID-19*, [48]
- Smith, N. (2020), *Communicating in a Crisis puts Trust in Government to the Ultimate Test*, [194]
<http://www.publicsectorexecutive.com/Public-Sector-News/communicating-in-a-crisis-puts-trust-in-government-to-the-ultimate-test> (consulté le 9 June 2020).
- Standard&Poors (2020), *The COVID-19 Outbreak Weakens U.S. State And Local Government Credit Conditions*, [82]
<https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/200402-the-covid-19-outbreak-weakens-u-s-state-and-local-government-credit-conditions-11411641>.
- Statens Serum Institut, Danemark (2020), *Downloading file*, [26]
<https://files.ssi.dk/Data-Epidemiologiske-Rapport-04062020-yg20>.



- Stoyanov, A. (2020), *Pandemic Brings Latvian Municipalities Closer Together*, [185]
<https://www.themayor.eu/en/pandemic-brings-latvian-municipalities-closer-together> (consulté le 10 June 2020).
- Tel Aviv-Yafo Municipality (2020), *Tel Aviv-Yafo Municipality's Response to the COVID-19 Pandemic - Updated document April 2020*, [184]
<https://covidnews.euocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Tel-Aviv-overview.pdf>.
- The New York Times (2020), *Cuomo Imposes Tight Virus Rules on Areas Hit by Spikes Across State*, [97]
<https://www.nytimes.com/2020/10/06/nyregion/cuomo-shutdown-coronavirus.html>.
- Tombe T. (2020), *The need to review Canada's Fiscal Stabilization Program for provinces after COVID-19*, [53]
https://cwf.ca/wp-content/uploads/2020/08/2020-08-06-CWF_IFRC_WhatNowPolicyBrief_CanadaFiscalStabilizationProgram_WEB.pdf.
- UNESCO (2020), *Éducation : de la fermeture des établissements scolaires à la reprise*, [132]
<https://fr.unesco.org/covid19/educationresponse>.
- Urban Institute (2020), *Strategic foresight for the COVID-19 crisis and beyond: Using futures thinking to design better public policies*, [62]
https://www.urban.org/sites/default/files/monthlystrh_april2020.pdf.
- US National League of Cities (2020), *Five Ways Local Governments are Supporting Small Businesses During COVID-19*, [115]
<https://www.nlc.org/article/2020/04/14/five-ways-local-governments-are-supporting-small-businesses-during-covid-19/>.
- US National League of Cities, (2020), *What COVID-19 means for city finance*, [47]
https://covid19.nlc.org/wp-content/uploads/2020/06/What-Covid-19-Means-For-City-Finances_Report-Final.pdf.
- Varese News (2020), *Il piano di investimenti da 3 miliardi è a debito, la Regione pensa al lancio di « Lombard bond »*, [176]
<https://www.varesenews.it/2020/04/piano-investimenti-3-miliardi-debito-la-regione-pensa-al-lancio-lombard-bond/921786/>.
- WEF (2020), *How sustainable infrastructure can aid the post-COVID recovery*, [169]
<https://www.weforum.org/agenda/2020/04/coronavirus-covid-19-sustainable-infrastructure-investments-aid-recovery/>.
- Wiener Zeitung (2020), *Cities and municipalities face loss of revenue of up to 2 billion*, [51]
<https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2059518-Staedten-und-Gemeinden-droht-Einnahmenverlust-bis-zu-2-Milliarden.html>.
- ZMOS (2020), *The Financial Relief Act was amended and approved by a parliamentary committee*. [163]
- ΑΠΕ-ΜΠΕ (2020), *Thessaly Region: Plan to support local businesses and employees*, [117]
<https://www.capital.gr/oikonomia/3480314/perifereia-thessalias-sxedio-gia-ti-stirixi-ton-topikon-epixeiriseon-kai-ton-ergazomenon>.



Remerciements

Cette note a été élaborée par Dorothee Allain-Dupré, Isabelle Chatry, Antoine Kornprobst et Maria-Varinia Michalun, avec les précieuses contributions de Charlotte Lafitte, Antti Moisio, Louise Phung, Kate Power, Yingyin Wu et Isidora Zapata du Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes. Des remerciements sont adressés aux délégués du Comité des politiques de développement régional de l'OCDE pour leurs commentaires et contributions.

Contact

Dorothee ALLAIN-DUPRÉ (✉ Dorothee.ALLAIN-DUPRE@oecd.org)

Contact avec les médias : Olivier PUECH (✉ Olivier.Puech@oecd.org)

Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la Turquie : Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

L'utilisation de cette œuvre, qu'elle soit numérique ou imprimée, est régie par les conditions générales disponibles sur <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

