

Le COVID-19 bouleverse les finances publiques

Répercussions financières de la pandémie sur les budgets des cantons, villes et communes suisses

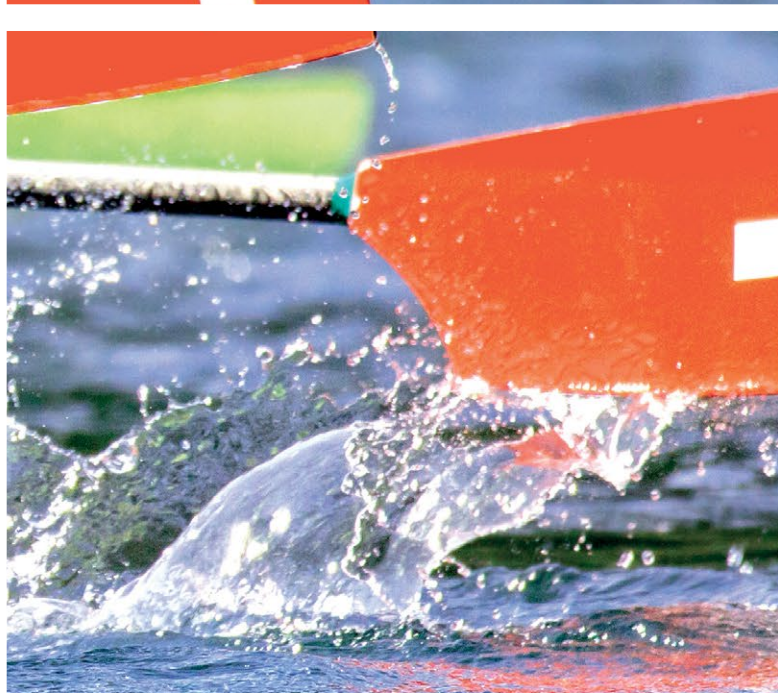
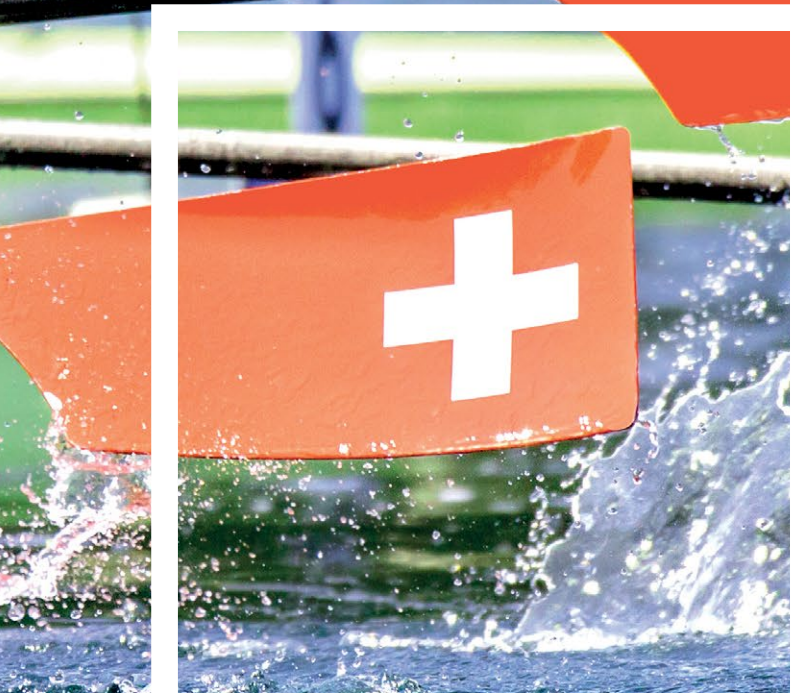






Sommaire

Préface	5
L'essentiel en bref	6
Profil des participants et concept de l'étude	7
Les villes suisses ont la parole	8
Répercussions du COVID-19 sur les budgets publics	10
Recettes fiscales	10
Évolution de la dette et degré d'auto-financement	11
Paroles d'experts	14
Frais supplémentaires	16
Nouvelles inscriptions auprès des services sociaux	16
Baisse des recettes	16
Baisse des recettes locatives	17
Crédits, garanties et aides à fonds perdu	17
Réaction du secteur public aux répercussions financières du COVID-19	19
Mesures de stabilisation	19
Paroles d'experts	20
Planification financière intégrée	22
Parole d'expert	24
Épilogue	26
Merci !	27
Contact	28



Préface

Surfer sur la vague ou endiguer le problème

Chère lectrice, cher lecteur,

Qui aurait pu imaginer au printemps 2020 que le COVID-19 aurait un tel impact sur la Suisse et l'Europe ? La pandémie a non-seulement fragilisé la santé de la population entière, mais elle a également frappé de plein fouet notre économie et nos finances publiques, à un moment où ces dernières subissaient déjà la pression d'exigences toujours plus grandes.

La situation au début de l'année 2021 nous a incité à entreprendre la présente étude. L'état financier de la Confédération a fait l'objet de maints rapports et continue à alimenter le débat. En revanche, le bilan est moins clair en ce qui concerne l'échelon des cantons et des municipalités. Pour y voir plus clair, nous avons analysé les réponses de représentants de 15 cantons et 77 communes/villes, afin de comprendre quelles répercussions financières concrètes ils pensaient devoir affronter à l'issue de la pandémie. Nous nous sommes aussi intéressés à l'ampleur de la vague de l'endettement et aux mesures que ces instances envisagent pour endiguer le phénomène dans leurs régions respectives.

Nous espérons que cette lecture vous apportera d'intéressantes pistes de réflexion.



Roland Schegg
Directeur,
Consulting Entreprises
familiales & Secteur public
PwC Suisse



Dr. Martin Engeler
Senior Manager,
Consulting Entreprises
familiales & Secteur pPublic
PwC Suisse

Direction de l'étude :



Philipp Roth
Associé,
Responsable du Secteur public
PwC Suisse



L'essentiel en bref

1. Le COVID-19 fait chuter les recettes fiscales de l'exercice 2021.
2. Les premiers effets de la RFFA se font ressentir sur les budgets 2020.
3. La fin de la crise est attendue en 2022.
4. La santé représente le premier poste de dépenses.
5. Les villes et les communes subissent davantage de surcoûts liés au COVID-19 que les cantons.
6. Le secteur public va être confronté à une augmentation de la dette.
7. Les villes et les communes, en tant que troisième strate du gouvernement, passent souvent en dernier en matière de politique fiscale.
8. La comptabilité fiscale basée sur le principe de l'échéance des impôts déforme la réalité, surtout en période de crise.
9. Les mesures de stabilisation à court et moyen terme misent sur l'efficacité et le contrôle de la performance.
10. La planification des finances publiques fait abstraction de l'horizon temporel des investissements.



Qui s'exprime ?

La présente étude regroupe les estimations de 15 cantons et 77 villes ou communes suisses. Cet échantillon relativement important, permet de dresser un tableau réaliste en termes de taille, de fonction et de typologie de ces deux échelons de l'État (voir figure 1). Le budget fédéral est volontairement exclu de cette analyse, car il existe déjà de nombreuses études et ressources sur le sujet.

Cette publication a été réalisée en étroite collaboration avec l'Union des villes suisses, que nous tenons à remercier pour son soutien précieux. La définition statistique d'une ville repose sur des critères de densité, de nombre d'habitants, d'actifs et de nuitées¹. Une ville est organisée sous forme de commune, mais toutes les communes ne sont pas des villes. Par souci de lisibilité, nous utiliserons uniquement le terme « villes » pour décrire l'échelon des villes et communes dans le présent document.

Les villes représentent une part significative des dépenses de l'État, mais ces zones urbaines représentent aussi plus de quatre cinquièmes de la production économique de notre pays.²

Près de 80% des participants à l'étude déclarent faire partie d'une agglomération et 40% estiment jouer un rôle central. 64% des institutions interrogées comptent entre 10 000 et 50 000 habitants et 26% en ont moins que 10 000 (voir figure 2).

Dans le système fédéral suisse, les cantons sont les principaux partenaires des villes. Les conditions cadre globales sont généralement fixées au niveau de la Confédération, tandis que leur exécution (souvent onéreuse) reste à la charge des cantons et des villes.

Les données de l'étude ont été recueillies en mars/avril 2021 via un sondage en ligne constitué d'un questionnaire structuré comportant des éléments quantitatifs et qualitatifs. Les réponses reposent sur une auto-évaluation des participants à l'étude concernant l'évolution de leurs budgets publics. Dans l'analyse quantitative, nous décrivons uniquement les quotes-parts et évolutions en pourcentage. Nous renonçons à faire une pondération et à citer les chiffres absolus afin que les changements des petites communes soient aussi pris en compte.

Figure 1 : les participants à l'étude dressent un tableau réaliste du secteur public.

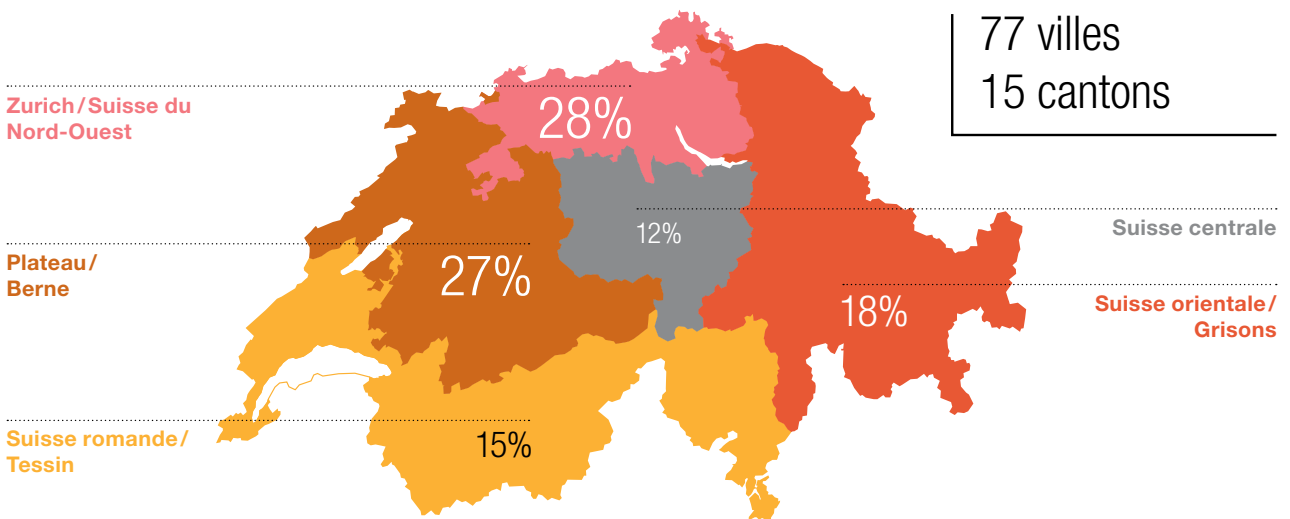
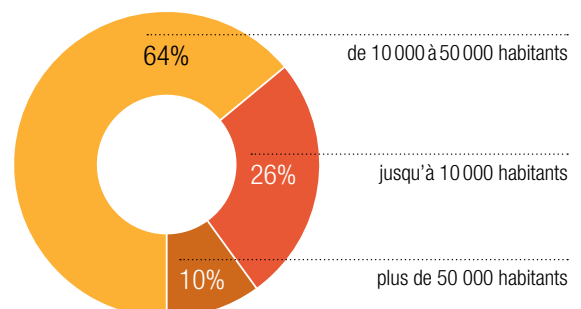


Figure 2 : les deux tiers des institutions ayant participé à l'étude comptent 10 000 à 50 000 habitants.



1 Voir « Typologie des communes et typologie urbain-rural 2012 », Officié fédéral de la statistique (OFS), 2017

2 Voir Union des villes suisses, www.uniondesvilles.ch

Proche de la population

et des entreprises



Cinq questions à **Renate Amstutz**,
directrice de l'Union des villes suisses UVS



1 Les recettes fiscales baissent, les dépenses augmentent. Madame Amstutz, comment les villes suisses font-elles face aux lourdes répercussions financières du COVID-19 ?

Renate Amstutz : Toutes les villes n'ont pas été touchées financièrement de la même manière par le COVID-19, ce qui tient essentiellement à leur tissu économique. Mais dans tous les cas, elles assument pleinement leurs responsabilités et, dès le début de la crise en mars 2020, ont pris des mesures en faveur des locataires commerciaux, des petites entreprises locales, du secteur culturel et de la population la plus défavorisée afin d'en limiter l'impact financier.

2 L'endettement risque de diminuer les dépenses publiques, ce qui toucherait directement la population : comment éviter une telle spirale négative ?

Dans leur grande majorité, les villes souhaitent à tout prix ne pas réduire les dépenses publiques pendant la crise, pour ne pas aggraver encore la situation des personnes ou entités les plus touchées. À moyen terme toutefois, certaines villes n'auront d'autre choix que de réduire leurs dépenses, car la mise en œuvre, en parallèle, du projet Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) représente un facteur d'incertitude supplémentaire pour les recettes fiscales des cantons.



3 Actuellement, les villes doivent faire face à une liste interminable de dépenses supplémentaires: frais de sécurité accrus, déficits dans les transports, crédits-relais, aides d'urgence ponctuelles, plateformes en ligne, approvisionnement alimentaire, subventions culturelles spéciales, dépenses de garde d'enfants. Comment financent-elles tout cela ?

« De nombreuses villes ont affiché de bons résultats au cours ces dernières années, voire réduit leur endettement, ce qui permet à certaines de puiser désormais dans leurs réserves financières. »

Souhaitons que la crise du COVID-19 ne sera pas aussi terrible que la crise financière de 2008 qui a plongé de nombreuses villes et communes dans un déficit de plusieurs années. Pour autant, les surcoûts qui se profilent dans un avenir proche, notamment dans le domaine social, nous préoccupent beaucoup. D'après notre sondage, les villes engagent toutefois différentes mesures pour maintenir leurs finances à flot. À court terme, elles veulent surtout accroître leur efficacité, vérifier les fonctions transversales et accélérer la numérisation. À moyen terme, elles envisagent également de reporter des investissements, de réduire les prestations et les dépenses et d'accroître leur endettement. Globalement, il est absolument crucial que les communes reçoivent une part suffisante des moyens que la Confédération mobilise pour atténuer les conséquences de la pandémie.

4 Pourquoi le gouvernement suisse n'a-t-il pas consulté les villes lorsqu'il réfléchissait sur la loi COVID-19, sur les ordonnances d'urgence ou sur les questions sanitaires ?

Probablement en raison de l'urgence de la situation. Par ailleurs, le gouvernement dispose de compétences spéciales dans une situation extraordinaire. Le rôle des villes n'en est pas moins crucial dans la lutte contre la pandémie. Il est donc impératif qu'elles soient intégrées beaucoup plus étroitement au processus de prise de décisions du Conseil fédéral, et que l'implication des villes et des communes soit ancrée au plus vite être ancrée dans la loi COVID-19. L'UVS a exprimé cette revendication à plusieurs reprises dès le début de la pandémie y compris lors de la consultation sur la «loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19». Mais contrairement aux partenaires sociaux, les villes et communes ne sont pas encore impliquées dans la définition de mesures de lutte contre la pandémie.

L'idée que le niveau communal, pourtant au plus près des citoyens, ne peut pas automatiquement faire part de ses expériences et évaluations lors du processus accéléré de prise de décisions politiques est non seulement incompréhensible du point de vue des villes, mais elle est aussi techniquement inappropriée et contredit l'esprit de la Constitution suisse. En effet, la Constitution encourage la Confédération à tenir compte des éventuelles répercussions possibles sur les communes lors de ses activités, mais aussi de la situation particulière des villes et agglomérations.

5 En Suisse les institutions et systèmes jouissent d'une confiance très élevée. Comment la crise actuelle agit-elle sur cette confiance ? Que peut faire une ville pour préserver la confiance de la population ?

« Dans la crise actuelle, les autorités municipales ont témoigné dès le début d'une grande proximité avec les ménages et les entreprises. »

Toute crise n'entraîne pas automatiquement une baisse de la confiance de la population dans les autorités. Dans la crise actuelle, les autorités municipales ont témoigné dès le début d'une grande proximité avec les ménages et les entreprises. Elles ont très vite réagi à leurs besoins, en leur apportant une aide financière, des assouplissements réglementaires et toute une série de mesures de soutien pragmatiques, mais aussi en les informant régulièrement. Tout cela cimenter la confiance à leur égard. Mais les villes sont aussi confrontées à des situations délicates (p. ex. manifestations dans les centres-villes), ce qui démontre l'urgence d'une implication accrue des villes dans l'élaboration des mesures de lutte contre la pandémie.

Les effets de la pandémie

Recettes fiscales

Les cantons et villes suisses prévoient une nette diminution de leurs recettes fiscales en 2020 et 2021. Cette estimation concerne autant les entreprises que les particuliers. Les participants à l'étude supposent que les recettes fiscales remonteront et que la situation bénéficiaire se normalisera à partir de 2022 (voir figure 3). Cela dépendra de l'évolution mondiale de la pandémie.

L'évolution des budgets financiers de 2019 à 2020 est à analyser dans le contexte de la mise en œuvre du projet Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020. L'exercice 2020 devrait inclure un effet RFFA, surtout pour les personnes morales, comme le montrent les fortes variations au niveau cantonal entre 2019 et 2020 (-13,8%) et entre 2020 et 2021 (-9,2%).

Les répercussions financières du COVID-19 seront visibles à partir de 2021. Avec des bénéfices plus faibles pour l'exercice 2020, première année du COVID, de nombreuses entreprises paieront aussi moins d'impôts. Les recettes fiscales des personnes morales diminuent davantage que celles des personnes physiques, ce qui est dû sans doute à une plus forte vulnérabilité des entreprises face aux risques financiers. En effet, les particuliers peuvent recevoir des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail ou un soutien de l'assurance chômage ou des services sociaux en cas de licenciement. Reste à savoir si les recettes fiscales provenant des ménages baisseront aussi, mais avec un temps de latence, puisque les impôts sont payés selon un système dit « postnumerando ».

De plus, l'analyse des données fait ressortir les différences entre le principe de l'échéance des impôts et le principe de la délimitation fiscale (voir encadré). Selon le principe de l'échéance des impôts, le résultat découle directement des facturations. Les taxations des factures définitives ayant lieu en général avec un an de retard, ces comptes annuels ne reflètent pas les bénéfices fiscaux réellement dégagés. Dans le cas des personnes physiques, on constate donc déjà un recul des résultats de 2019 à 2020 selon le principe de la délimitation fiscale, mais pas selon le principe de l'échéance des impôts.



Principe de l'échéance des impôts et principe de la délimitation fiscale

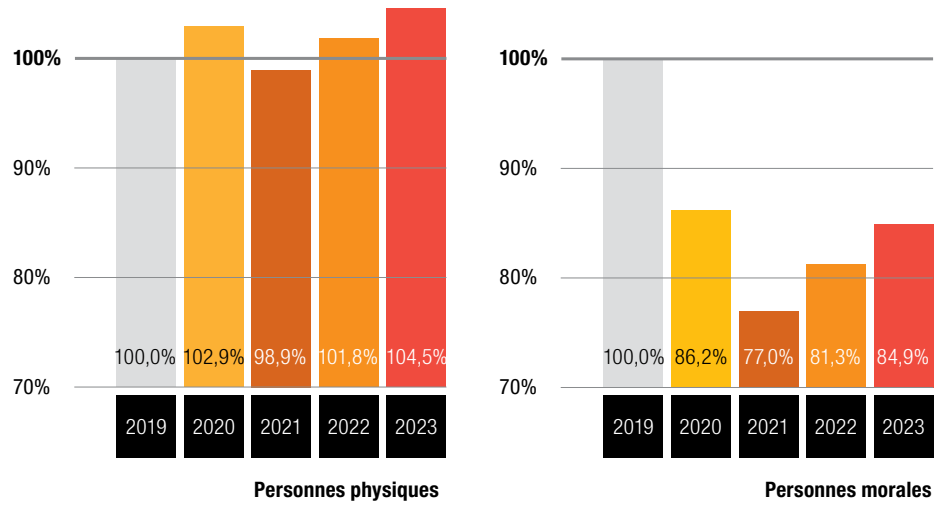
Le **principe de l'échéance des impôts** représente le mode de comptabilisation préconisé par le MCH1. Selon ce principe, les recettes fiscales sont comptabilisées au moment de leur facturation plutôt qu'au moment de leur encaissement. Ceci signifie qu'à la fin de l'année toutes les créances fiscales relatives à l'année sont facturées et comptabilisées, même si elles ne sont pas encore payées. Ce faisant, le principe de l'échéance des impôts ne permet pas une comptabilisation parfaitement cohérente dans le temps. En effet, la différence entre l'impôt facturé et l'impôt définitivement dû ne fait l'objet d'aucune estimation. 75% des cantons et 85% des villes qui participent à la présente étude utilisent le principe de l'échéance des impôts pour comptabiliser leurs recettes fiscales.

Le **principe de la délimitation fiscale** : Les factures fiscales établies en fin d'année ne sont souvent que provisoires. Il existe une différence entre les factures fiscales provisoires calculées sur la base de l'exercice précédent et les recettes fiscales qui ne sont facturées qu'à une date ultérieure avec la facture fiscale définitive relative à l'année concernée. Selon le principe de la délimitation fiscale, une délimitation est estimée aussi précisément que possible – indépendamment de la facturation. Par conséquent, ce principe s'approche autant que possible des recettes fiscales réelles.

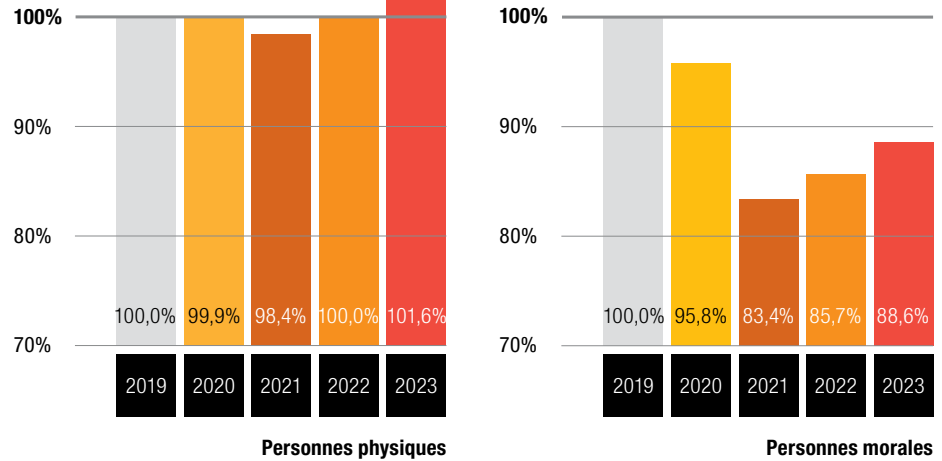
Source : Manuel Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances

Figure 3 : les recettes fiscales baissent en 2021 et remontent à partir de 2022.

Cantons



Villes

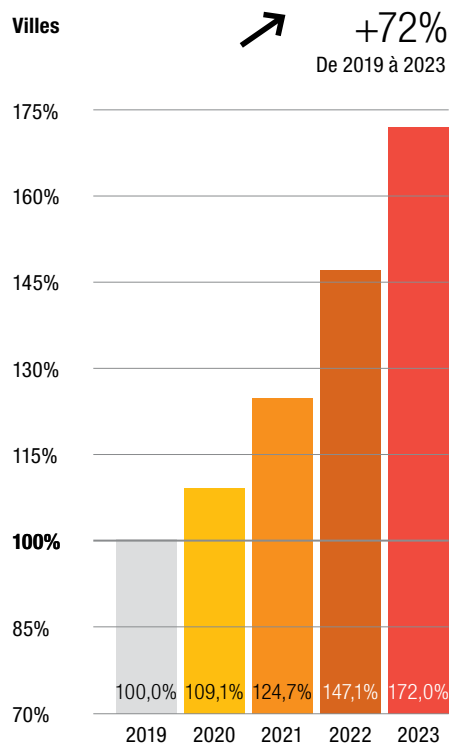
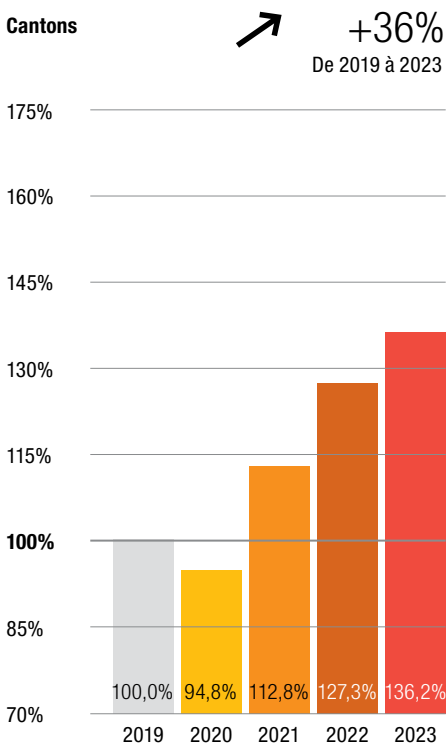


Évolution de la dette et degré d'auto-financement

Les participants à l'étude prévoient une forte augmentation de leur endettement ces prochaines années (voir figure 4, page suivante): de +36% pour les cantons et de +72% pour les villes jusqu'en 2023. La dette devrait augmenter moins fortement dans les cantons que dans les villes. Les cantons envisagent aussi un retour à la normale plus rapide de leur endettement. En d'autres termes, les cantons estiment que leur rôle consiste surtout à prendre des mesures ponctuelles comme l'aide urgente ou le soutien aux cas de rigueur. En revanche, les villes ressentent plus longtemps les répercussions du COVID-19: la mise en œuvre des mesures pèse donc sur leurs finances pendant plusieurs années.



Figure 4 : la vague grossit les prochaines années.



Le degré d'autofinancement indique la part d'investissements nets qu'un budget public peut financer de ses propres moyens. Cet indicateur se détériore nettement à ces deux niveaux politiques à partir de 2021 (voir figure 5). Cela est dû au fait que les recettes fiscales diminuent alors que les coûts supplémentaires ou les investissements restent stables ou augmentent. Cette évolution accentue fortement la pression sur les directeurs cantonaux des finances. Par conséquent, les administrations sont confrontées à des défis financiers croissants (voir Planification financière intégrale, page 22).

À court terme, le secteur public peut avoir intérêt à adopter un comportement anticyclique, par exemple en évitant de réduire volontairement les investissements, voire en les accélérant. Cela induirait une hausse de l'endettement limitée dans le temps, mais serait parfaitement justifiable dans le contexte économique général. Mais à moyen ou long terme, le degré d'auto-financement devrait obligatoirement dépasser 100%. Faute de quoi le budget ne peut pas être remis à flot et permettre une réduction des dettes accumulées (pendant la crise).

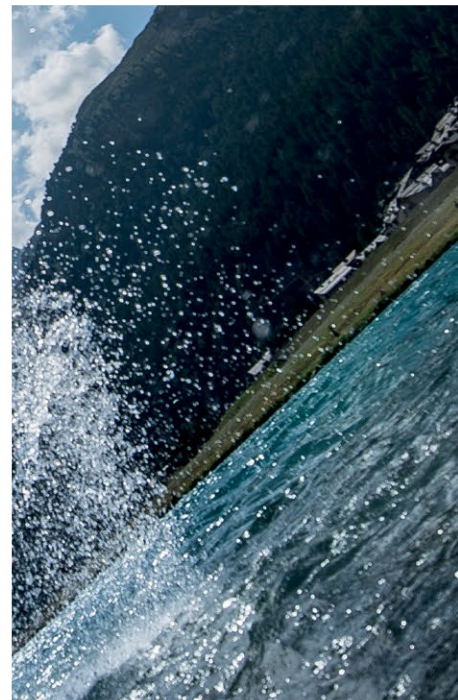
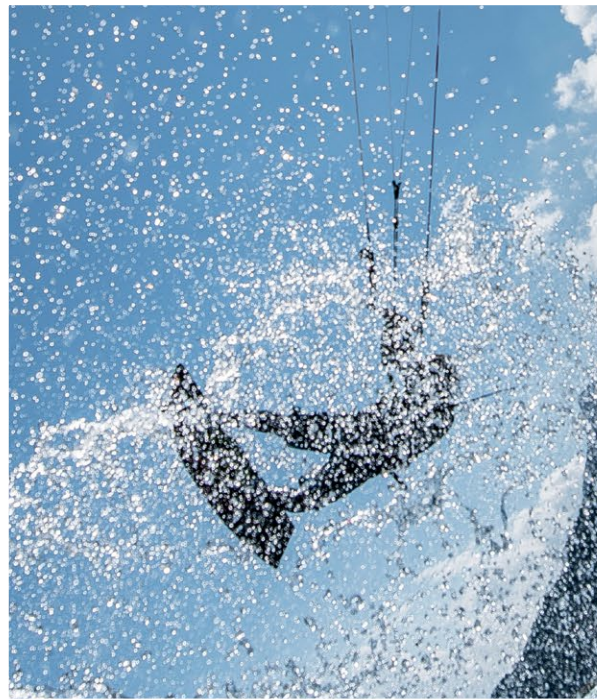
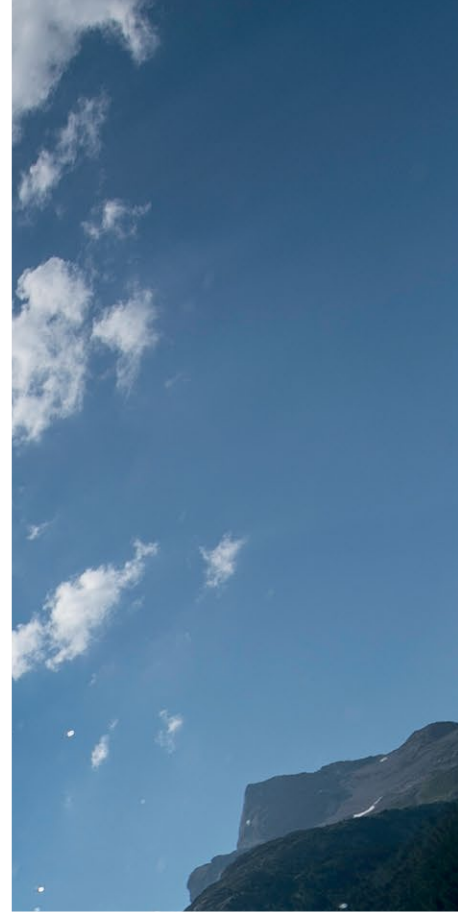
Figure 5 : le niveau d'auto-financement atteint toujours moins souvent la barre des 50%.

	2019	2020	2021	2022	2023
	↓	↓	↓	↓	↓
Moins de 50%	1	2	9	10	8
50% – 69%	1	0	2	1	2
70% – 84%	0	1	3	2	2
85% – 99%	2	3	0	1	2
Plus de 100%	11	9	1	1	1

Cantons (15 au total)

	2019	2020	2021	2022	2023
	↓	↓	↓	↓	↓
Moins de 50%	13	24	40	41	39
50% – 69%	9	10	12	10	9
70% – 84%	9	10	10	10	12
85% – 99%	6	10	7	9	6
Plus de 100%	40	23	8	7	11

Villes (77 au total)



Un endettement faible préserve notre capacité d'action



Ernst Stocker, conseiller d'État et directeur des finances du canton de Zurich, et **Marc Mächler**, président du gouvernement et directeur des finances du canton de Saint-Gall

Vos acteurs économiques respectifs sont très impliqués à l'international. Comment le COVID-19 a-t-il modifié ces relations avec l'étranger?

Ernst Stocker: Nos entreprises ont montré une capacité d'adaptation impressionnante. Elles ont largement eu recours aux nouvelles possibilités de réunions en distanciel, ce qui était sans doute une bonne option à court terme. À plus long terme, je pense qu'il sera important toutefois de rétablir les contacts personnels traditionnels avec les clients. Évidemment, le COVID touche aussi fortement les entreprises qui doivent fournir leurs prestations de services sur place à l'étranger.

Marc Mächler: Les sociétés ont été ou restent confrontées à différents défis. Elles ont dû réorganiser au plus vite les chaînes de valeur interrompues au début de la pandémie. Des

goulets d'étranglement dans le fret ont aussi rendu difficile l'expédition des produits finis. Pour relever ces défis, de nombreuses entreprises ont su tirer parti de leurs réseaux existants. Globalement, les sociétés ont fait preuve d'une très grande capacité d'adaptation et de flexibilité, comme lors de crises précédentes, d'ailleurs; cela est très réjouissant et témoigne de la robustesse de la place économique suisse.

Grandes métropoles et petits villages, entreprises internationales et individuelles, technologie et tradition: vos cantons ont de nombreux contrastes en commun. Comment appliquer une politique de COVID-19 qui convient à tous?

Ernst Stocker: Le gouvernement cantonal essaie toujours de suivre

une politique équilibrée, y compris dans le cas du COVID-19. Il arrive que les préoccupations de la population et des entreprises soient très différentes. Il faut répondre à leurs besoins de manière aussi appropriée que possible, même si cela représente un défi dans l'urgence.

Marc Mächler: Dans le canton de Saint-Gall, les disparités régionales existent depuis toujours; on peut même dire qu'elles font partie intégrante de l'identité de notre canton. La politique économique du gouvernement cantonal vise un rééquilibrage grâce à des mesures de soutien spécifiques – l'objectif étant de renforcer les atouts existants. Dans le contexte du COVID-19, le canton assume un rôle plus ou moins secondaire, selon les secteurs, car la Confédération mobilise ses efforts principalement dans le soutien à l'économie.



Selon vous, quelle est l'efficacité des hausses d'impôts pour compenser les baisses de recettes fiscales dues au COVID-19 ?

Ernst Stocker: Les hausses d'impôts généralisées sont contreproductives. À la rigueur une hausse temporaire de la TVA, mais de façon très limitée. Un endettement excessif nuirait aussi aux entreprises. Il est dans l'intérêt de tous que nous réduisions nos dettes dès que possible.

« On constate clairement qu'un endettement faible préserve notre capacité d'agir en (Abstand) temps de crise. »

Les aides économiques importantes sous différentes formes sont seulement possibles parce que nous pouvons nous les permettre.

Marc Mächler: Les hausses d'impôts ne sont pas efficaces. Ce serait même un mauvais signal dans le contexte actuel. Le secteur public doit avoir un comportement anticyclique. Pour cela, le canton de Saint-Gall dispose d'une réserve de fonds propres qui lui permet de résister à quelques années de disette fiscale. Le principe selon lequel il faut économiser en période faste pour mieux affronter les périodes difficiles s'applique plus que jamais.

Notre budget cantonal est toutefois confronté à des déficits structurels à plus long terme. Nous devons atténuer ce problème en prenant des mesures ciblées sans nous concentrer sur le terrain des recettes. L'objectif du gouvernement est de rééquilibrer le budget à moyen terme.

Les mesures de confinement imposées par le Conseil fédéral ont causé des dommages collatéraux et des dettes supplémentaires. Comment les

cantons peuvent-ils redresser la barre à moyen terme ?

Ernst Stocker: En restant calme, y compris dans de telles situations. J'ai toute confiance dans l'efficacité et la capacité d'adaptation de notre économie. Dès que les activités auront repris, l'endettement redeviendra supportable puis diminuera au fil du temps.

Marc Mächler:

« La crise actuelle n'est pas une raison pour renoncer à une politique financière solide et à long terme. »

Il faut se garder de faire de l'activisme à court terme. Si le COVID-19 a des répercussions durables sur les finances il faut y répondre par des solutions durables. Face à des défis ponctuels ou conjoncturels, nous devons maintenir l'orientation de la politique financière sur la stabilité. Pour sa part, le canton de Saint-Gall peut se permettre de puiser dans ses réserves, voire d'augmenter son endettement pendant quelques années.

Le canton de Zurich est un gros contributeur à la péréquation financière nationale, et Saint-Gall en est un bénéficiaire. Quel sera l'impact du COVID-19 sur cette situation ?

Ernst Stocker: Le canton de Zurich n'est pas aussi riche qu'on veut bien le croire. Nous versons davantage simplement parce que notre population est plus importante. Proportionnellement, d'autres cantons disposent de ressources nettement supérieures aux nôtres. Je ne pense pas que cette situation changera sensiblement.

Marc Mächler: Nous ne prévoyons pas de changement important ou fondamental de ces positions au sein du système de compensation finan-

cière à cause du COVID-19. On ne peut exclure certains mouvements ou ajustements, mais ils n'interviendront qu'à moyen terme.

Les cantons avaient à peine mis en œuvre la réforme fiscale (RFFA) quand le COVID-19 a émergé. Quel est l'impact de la pandémie sur la mise en œuvre de la RFFA ?

Ernst Stocker: Nous avons mis en œuvre la RFFA et effectué les modifications requises dans notre planification financière. Cela nous permettra faire face à l'impact de la pandémie.

Marc Mächler: Le COVID-19 en soi n'a pas de répercussions directes. Mais il est vrai que nos finances seront affectées tant par la RFFA que par le COVID-19. Nous supposons que les répercussions de la RFFA seront durables, et espérons que celles du COVID-19 ne seront que temporaires.

Frais supplémentaires

Comme pour les recettes fiscales, l'évolution des surcoûts dus au COVID-19 fluctue (voir figure 6). Pour notre étude, nous avons dû fixer des valeurs de référence pour évaluer la part de ces surcoûts: 100% en 2020, contre 0% en 2019. Les cantons participant à l'étude estiment qu'elle diminuera à 70% (par rapport à 2020) en 2021 et à 6% en 2022. Le recul escompté sera beaucoup plus rapide dans les cantons que dans les villes. villes qui prévoient encore un surcoût de 34% en 2022.

Toutefois, l'évolution des facteurs de coûts n'est pas uniforme. La santé représente un poste de dépenses supplémentaires important et affecte principalement l'exercice 2020. Etant donné le caractère ponctuel de ces contributions, les cantons seront soulagés beaucoup plus rapidement que les villes. Le surcoût de l'aide aux personnes augmentera encore en 2022 dans les villes, alors qu'il pèsera principalement sur l'exercice 2021 dans les cantons. Les transports afficheront un pic à ces deux niveaux en 2021, avant de retrouver un certain calme.

Globalement, les coûts dus au COVID-19 affectent plus durablement les villes que les cantons. Probablement en raison de la répartition des rôles et des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre des programmes COVID. La Confédération donne les impulsions, les cantons assument le rôle de pompier et de samaritain. Quant aux mesures de soutien à plus long elles restent à la charge des communes et des villes qui



Nouvelles inscriptions auprès des services sociaux

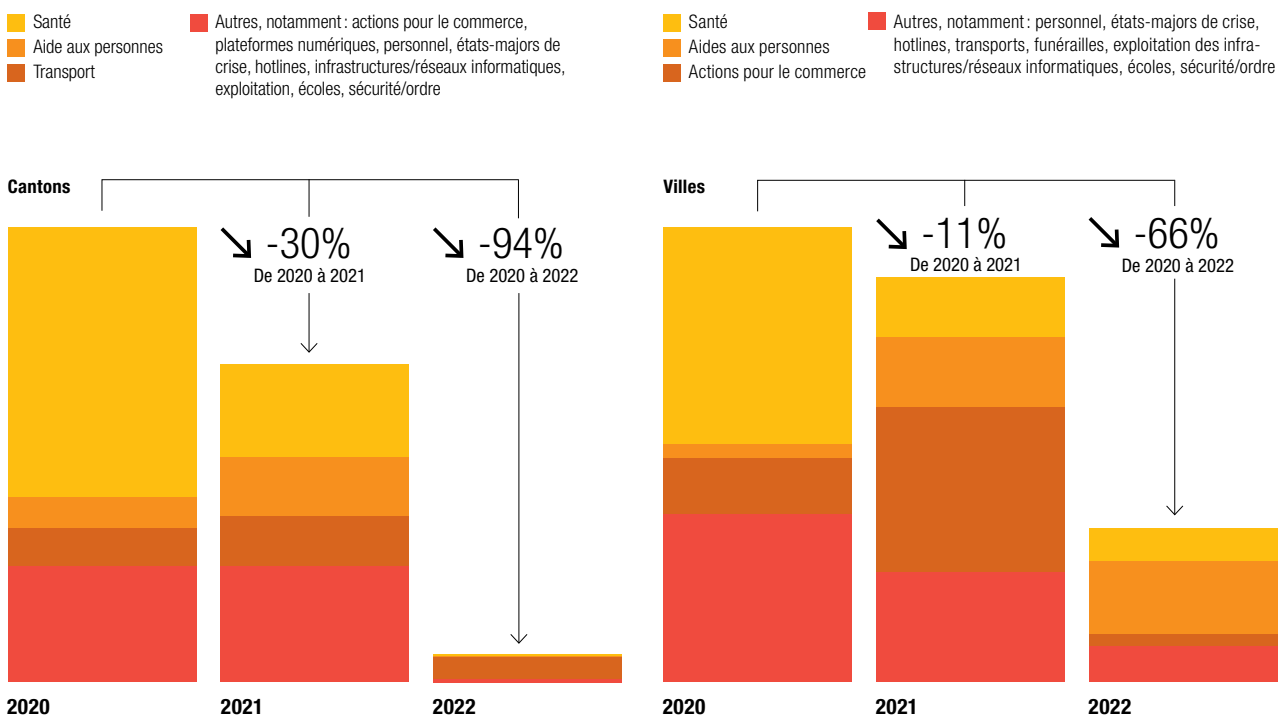
Les institutions ayant participé à l'étude à l'étude estiment que les nouvelles inscriptions auprès des services sociaux ont augmenté de moins de 20%. Elles ne prévoient pas de hausse significative jusqu'en 2023 mais concèdent, dans leur majorité, que l'évolution des coûts sociaux est difficile à estimer. D'une manière générale, les participants à l'étude pensent que les assurances sociales habituelles et les mesures déjà introduites suffiront à couvrir les besoins supplémentaires dus au COVID-19. Par exemple, l'assurance chômage prendra en charge pendant quelques temps les besoins des salariés récemment licenciés.

ressentiront donc plus longtemps les répercussions du COVID-19, alors que les budgets des cantons ont été grevés principalement par les aides d'urgence et ponctuelles.

Baisse des recettes

La baisse des recettes suit à peu près la même tendance que celle des surcoûts, quoique légèrement atténuée.

Figure 6 : les coûts supplémentaires diminuent plus vite dans les cantons que dans les villes.




Tant les cantons que les villes enregistrent une amélioration de leurs recettes dès 2022 (voir figure 7), plus rapide pour les premiers (6% en 2021) que pour les secondes (33% en 2021). Cette analyse correspond aux prévisions des participants à l'étude.

En toute logique, les baisses de revenus dans les villes sont principalement liées au transport (frais de stationnement, amendes, etc.) puisque le premier confinement et les restrictions pendant la deuxième vague de la pandémie avaient sensiblement restreint les déplacements de la population.

Crédits, garanties et aides à fonds perdu

La Confédération et les cantons sont davantage sollicités pour les prêts, les garanties et les aides à fonds perdu que les villes. En 2020, les aides immédiates sont d'abord venues de la Confédération. Quant aux aides financières aux entreprises, elles ont été accordées principalement en 2021, deuxième année de la crise, en raison notamment de la durée du processus d'octroi. Les participants à l'étude ne prévoient plus d'aides sous forme de crédits, de garanties ou de contributions à fonds perdu en 2022. Sans doute est-ce le signe que le service public s'attend à ce que la crise soit passée en 2022. Si la pandémie devait reprendre en 2022, les finances publiques courraient un réel danger.

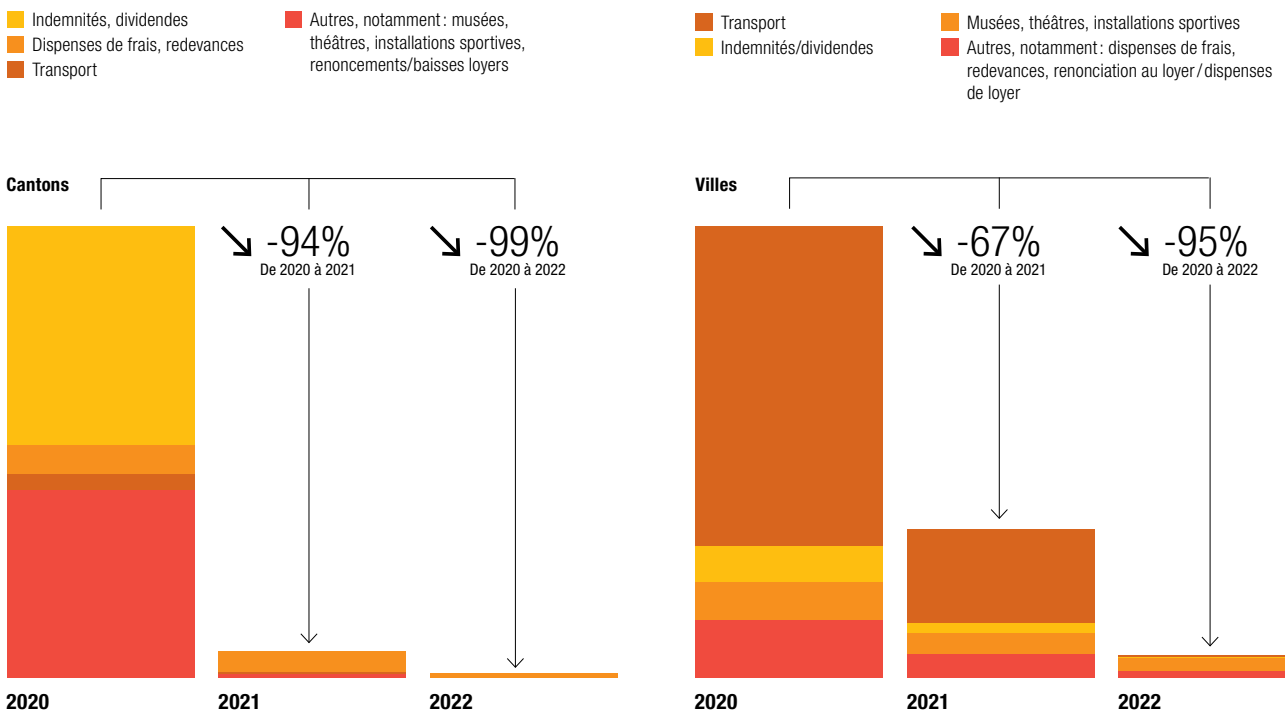


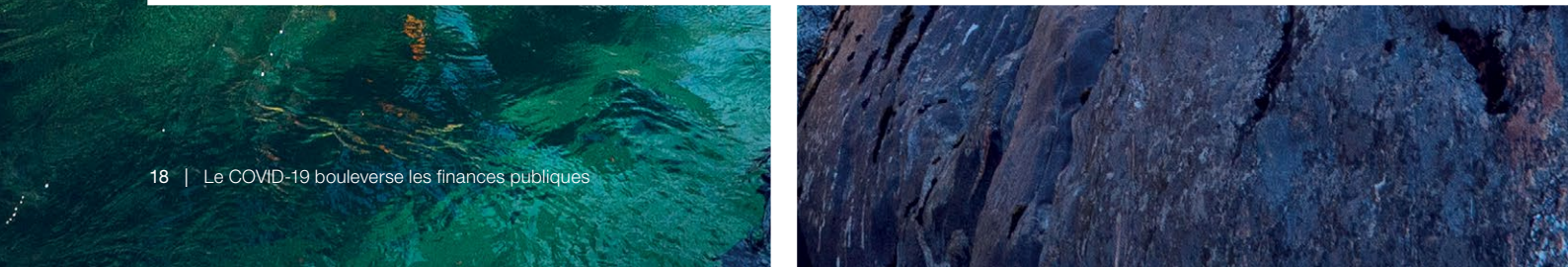
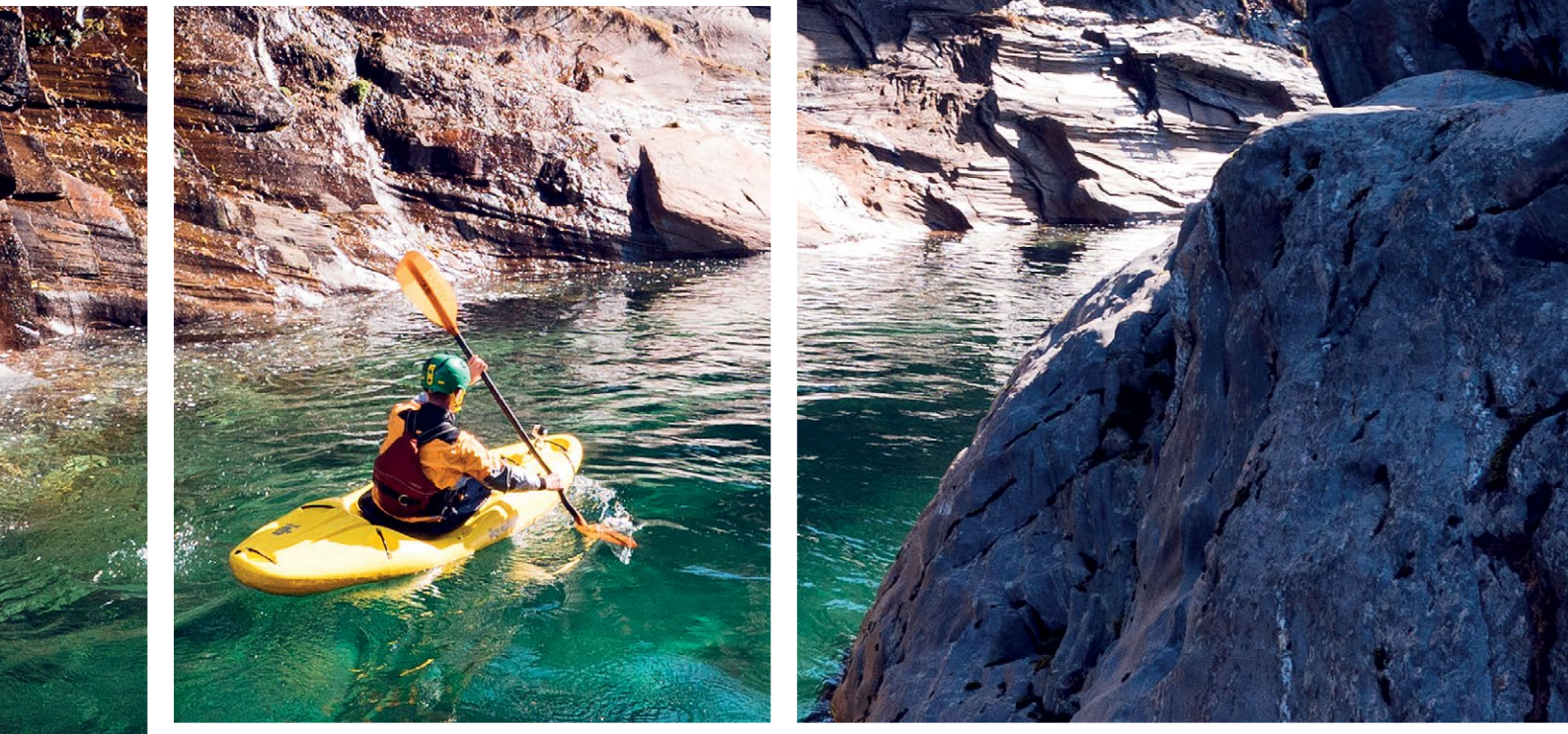
Baisse des recettes locatives

Dans leur majorité, les institutions interrogées n'indiquent pas de baisse des recettes locatives. Plus de 50% d'entre elles n'ont pas réduit ni renoncé aux loyers. Cela montre que les mesures fédérales de soutien aux cas de rigueur sont suffisantes et que les villes ne doivent pas intervenir davantage. Quant aux cantons, ils ont rarement le rôle de bailleur.



Figure 7 : baisses de recettes dues au COVID-19





Besoin de lucidité et d'endurance

Mesures de stabilisation

Pour la plupart, les institutions interrogées ne répondent pas à la question concernant les mesures de stabilisation possibles. Non qu'elles n'en prennent pas, mais plutôt qu'elles ne peuvent pas qualifier leurs mesures ou qu'elles doivent encore définir des mesures appropriées.

L'horizon de planification est essentiel ici. Les collectivités publiques établissent en général un budget annuel pour l'approbation des dépenses ainsi qu'un plan financier (sous forme d'un compte de résultat)

pour les cinq prochaines années. Une agrégation des réponses montre une focalisation à court et moyen terme sur l'efficacité et le contrôle de la performance (voir figure 8). Par exemple, la pandémie a permis d'accélérer la numérisation dans les services administratifs, tout comme dans les institutions. À long terme, les organisations interrogées s'intéressent davantage à des sujets stratégiques comme le taux d'imposition ou l'allocation des investissements.

Illustration 8 : la stabilisation à court terme mise sur l'efficacité et le contrôle de la performance.

Mesures de stabilisation cantonales	à court terme (2021/2022)	à moyen terme (2023/2030)	à long terme (2030/2040)	(arrondi)
Augmenter les impôts et les taxes	3%	3%	5%	11%
Liquider/optimiser des avoirs financiers	2%	11%	0%	13%
Reporter/réduire les investissements	2%	6%	2%	9%
Exécuter des programmes d'amélioration de l'efficacité	17%	22%	0%	39%
Augmenter l'endettement	8%	11%	2%	20%
Coopérations, fusions, soutien fédéral	2%	6%	0%	8%
	↓ 33%	↓ 59%	↓ 8%	

Mesures de stabilisation des villes	à court terme (2021/2022)	à moyen terme (2023/2030)	à long terme (2030/2040)	(arrondi)
Augmenter les impôts et les frais	4%	9%	3%	15%
Liquider/optimiser des avoirs financiers	5%	8%	3%	16%
Reporter/réduire les investissements	3%	5%	0%	8%
Exécuter des programmes d'amélioration de l'efficacité	16%	14%	1%	31%
Augmenter l'endettement	5%	10%	2%	17%
Coopérations, fusions, soutien fédéral	3%	7%	3%	13%
	↓ 36%	↓ 53%	↓ 11%	

Comblent les lacunes des mesures fédérales et cantonales



Florence Germond, directrice des finances de la ville de Lausanne, et **Daniel Leupi**, directeur des finances de la ville de Zurich

Comment éviter que la pandémie induise une crise sociale et renforce les inégalités ?

Florence Germond: Les inégalités ont été accentuées dans le contexte de la pandémie. Le confinement de pans entiers de l'économie et l'octroi souvent tardif d'aides financières ont contribué également à l'appauvrissement de la société. Nous devons compléter les mesures fédérales et cantonales en faveur des secteurs touchés par le confinement, ce qui est possible car la situation financière de la Confédération et de certains cantons, comme le canton de Vaud, est solide et bénéficie de réserves importantes.

Daniel Leupi:

« La ville a pris rapidement des mesures pour aider les personnes et entreprises les plus touchées – nous avons comblé les lacunes des mesures fédérales et cantonales. »

La ville a rapidement pris des mesures pour aider les personnes et entreprises les plus touchées. Nous avons comblé les lacunes des mesures fédérales et cantonales. La ville de Zurich a montré dès le début qu'il était possible d'intervenir rapidement auprès des personnes et sociétés affectées, notamment en apportant, dès le printemps 2020, un soutien aux crèches, une aide d'urgence aux indépendants et aux petites entreprises ou une réduction des loyers des restaurants et entreprises situés en ville.

Actuellement, nous apportons toujours une certaine contribution aux baux commerciaux. De plus, la ville a également soutenu financièrement les aux personnes sans papiers ou les prostituées par exemple grâce à une coopération rapide et non bureaucratique avec différents organismes d'aide privés. D'autres groupes de population marginalisés, comme les toxicomanes, ont aussi bénéficié du soutien de la ville pendant la pandémie et surtout pendant le confinement sur leurs lieux de rencontre et dans les centres d'accueil habituels.

Vos villes ont des structures sanitaires solides. Comment décririez-vous la collaboration entre la ville et le secteur de la santé pendant et après les vagues de COVID-19 ?

Florence Germond: La coordination des services d'urgence de la ville, des structures sanitaires et



du canton est entre les mains d'un état-major de crise cantonal auquel la ville de Lausanne participe par le biais de sa propre cellule de crise. Il est encore trop tôt pour en dresser le bilan, mais la coordination s'est faite sans problème jusqu'à présent.

Daniel Leupi: Les structures sanitaires municipales ont contribué efficacement à lutter contre la pandémie depuis le début. L'hôpital Waid und Triemli a traité plus de 900 patients atteints du coronavirus depuis l'apparition de la pandémie, soit un quart des personnes hospitalisées à cause du COVID-19 dans le canton de Zurich. Cet hôpital figure en deuxième place quant aux soins COVID fournis dans le canton de Zurich. De plus, il a mis sur pied son propre centre de test et héberge l'un des onze centres de vaccination du canton.

La ville de Zurich fait partie de l'état-major spécial COVID-19 du canton, tout comme la ville de Winterthur et l'Association des présidents de communes du canton de Zurich (GPV). Par ailleurs, la direction de la santé du canton de Zurich et le département de la santé de la ville de Zurich sont restés en contact étroit durant toute la pandémie.

Comment les taux d'intérêt négatifs affectent-ils la disposition de villes comme les vôtres à s'endetter davantage ?

Florence Germond: Ce n'est pas une question qui nous préoccupe particulièrement lorsque nous établissons nos budgets.

« Depuis dix ans, la ville de Lausanne finance ses investissements elle-même. »

En 2020, notre situation financière nous a permis même de réduire notre dette. Nous avons maintenu ou renforcé toutes nos prestations en faveur de la population.

Daniel Leupi: Les besoins en capitaux de la ville de Zurich dépendent du montant des investissements, ou plutôt de la part des investissements qui ne peut pas être financée par les flux de trésorerie. Ils ne sont pas liés au niveau des intérêts. Quant au montant des investissements il fait l'objet d'une décision politique. La ville de Zurich a réduit ses dettes à long terme de 1,433 milliard de francs depuis 2014. L'an dernier, elles ont encore diminué de 65,8 millions de francs pour atteindre 4,861 milliards de francs à fin 2020.

Le taux de chômage a nettement augmenté depuis le début de la pandémie. Qu'est-ce que cela signifie pour vos villes et quelle est votre approche à long terme dans ce domaine ?

Florence Germond: Les chiffres du chômage sont préoccupants. Lors de l'établissement de son budget 2021, la ville a augmenté sa contribution à l'enveloppe sociale de 5 millions de francs, afin de soutenir au mieux les structures sociales dans ce contexte de crise et pour que tous les ménages concernés reçoivent l'aide nécessaire. À l'avenir toutefois, les cantons et la Confédération devront assumer leurs responsabilités et fournir les moyens nécessaires à la création d'emplois.

Daniel Leupi: Le chômage est monté en flèche surtout pendant le premier confinement. Il a eu tendance à se stabiliser depuis. L'augmentation a été très marquée dans le secteur de la restauration notamment. Le recours à la réduction de l'horaire de travail a permis d'éviter une hausse encore plus prononcée du chômage. Il n'en demeure pas moins crucial que le Parlement aborde, pendant sa session d'été, la question de la prolongation de la RHT au-delà de l'automne 2021, en particulier pour le secteur touristique.

De leur côté, les prévisions économiques et les problèmes afférents comportent encore énormément d'incertitudes et dépendent fortement de l'évolution future de la pandémie. La ville complète les mesures fédérales et cantonales et se concentre notamment sur les secteurs les plus touchés comme la restauration, le tourisme, le commerce de détail, la culture, etc.

Dans quelle mesure la crise influence-t-elle vos hautes écoles et universités et quelles pourraient être les répercussions sur le système éducatif à moyen terme ?

Florence Germond: La situation est dramatique pour les étudiants des hautes écoles. Elle pourrait conduire à une pénurie de main-d'œuvre spécialisée sur le marché suisse du travail à moyen terme. Les difficultés que vivent les étudiants au quotidien et le risque qu'ils interrompent leurs études inquiètent beaucoup la municipalité. Il faut épauler activement le système éducatif en créant des places de formation supplémentaires. D'ailleurs, la ville de Lausanne s'engage activement, aux côtés de l'association CIAO et du canton, pour répondre aux appels à l'aide des jeunes et des formateurs, notamment dans le contexte scolaire.

Daniel Leupi: La ville de Zurich a eu des échanges avec les hautes écoles sur les concepts de protection et les mesures engagées, mais il nous est difficile de répondre à votre question: en effet, les hautes écoles et les universités relèvent de la compétence cantonale ou fédérale. À cause de la pandémie, bien des jeunes ont eu de la peine à trouver une place d'apprentissage. Pour ceux qui ont terminé leur apprentissage dans cette période de crise, la ville de Zurich a introduit, en tant qu'employeur, une série de mesures pour les aider à démarrer leur vie professionnelle.

Planification financière intégrée: un outil et des scénarios pour réaliser un objectif

Un modèle de planification financière intégré comprend un compte de résultat, un bilan et un tableau des flux de trésorerie. Il permet de faire une vérification quantitative du modèle d'affaires, de la stratégie et des mesures de mise en œuvre. Selon les cas et les attentes, il peut également être judicieux de simuler des scénarios pour évaluer les marges de sensibilité. Cette méthode est particulièrement appropriée pour planifier des investissements en période d'incertitude ou pour poser les bases de planification financière de budgets publics de grande envergure.

Pourtant, une minorité de collectivités publiques recourent à une planification financière intégrée (voir figure 9). La plupart utilisent un plan quinquennal

classique avec un compte de résultat et un compte d'investissements, bien que la portée de ces investissements dépasse largement cet horizon de cinq ans. Dans le bâtiment et les travaux publics par exemple, les routes sont construites pour être utilisées au moins 40 ans et les écoles sont aussi conçues dans une optique à long terme. Près de la moitié des institutions ayant participé à l'étude (40% des cantons et 44% des villes) n'utilise pas de planification par scénarios (voir figure 10), ce qui peut être regrettable lorsque l'on sait que cet outil révèle les lacunes de financement et décrit ce qui se passe si l'on modifie les hypothèses. La planification financière actuelle des communes ne leur permet ni d'intégrer un cycle d'investissement réaliste, ni d'analyser l'impact des changements profonds qui peuvent être induits par une pandémie.

Figure 9: la majorité des budgets a une durée maximale de cinq ans.

Planification financière à moyen et long terme

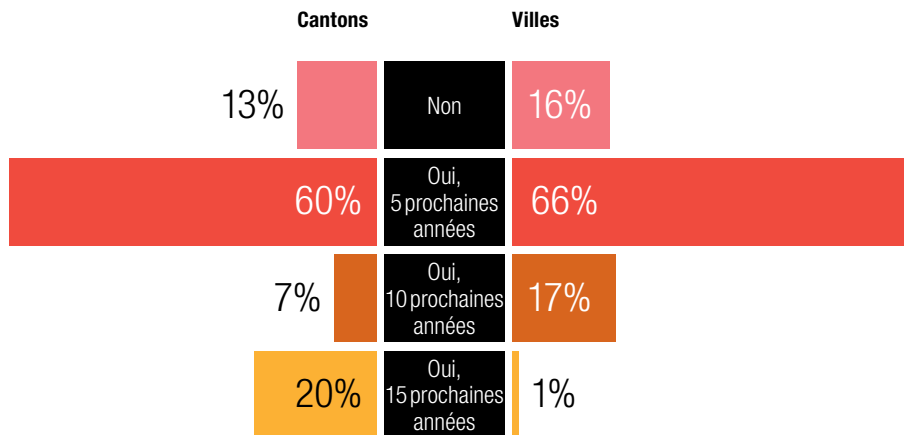
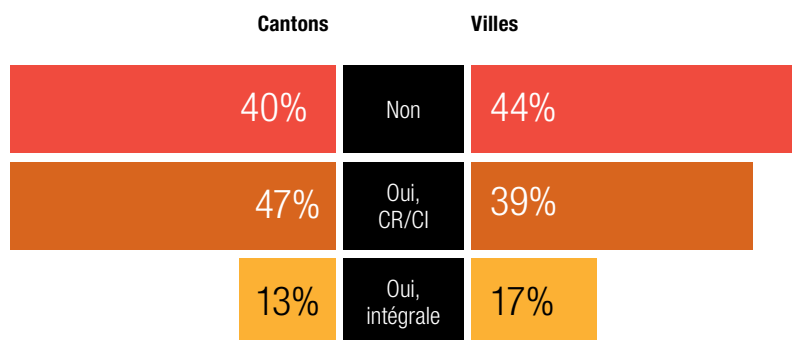
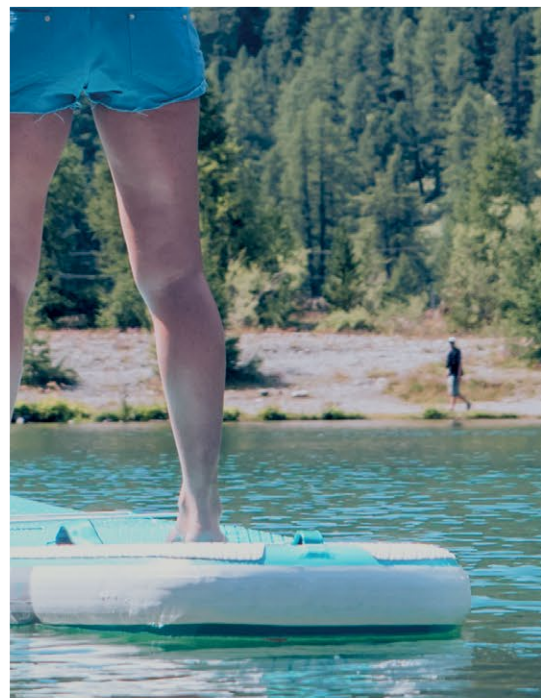
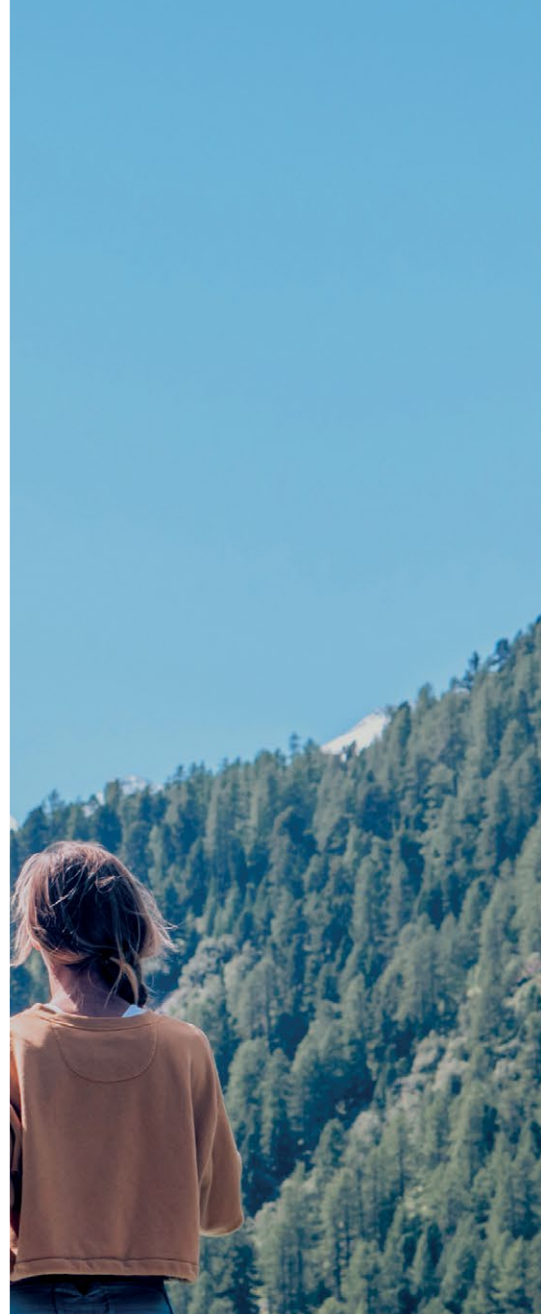


Figure 10: près de la moitié des participants à l'étude n'utilise pas de planification par scénarios.

Simulation par scénarios



CR/CI = planification sur la base du compte de résultat et du compte d'investissements
Intégrale = planification sur la base du compte de résultat, du bilan et du tableau des flux de trésorerie



Maintenir les frontières ouvertes est une question de survie



Photo : Andi Cortellini

Beat Jans, président du gouvernement du canton de Bâle-Ville, chef du département de la présidence

De nombreux frontaliers venant d'Allemagne et de France travaillent à Bâle, et utilisent notamment un excellent réseau de transports publics transfrontalier. Dans quelle mesure le COVID-19 a-t-il transformé votre profil de ville frontalière ?

Quelque 60% des frontières du canton de Bâle-Ville longent l'Allemagne ou la France. Maintenir des frontières ouvertes est absolument indispensable aux activités économiques et scientifiques et à la cohabitation au sein de la métropole trinationale bâloise. Avec plus de 34 000 travailleurs frontaliers, le marché de l'emploi est tout particulièrement perméable. Les liens, contacts et rapports sociaux sont essentiels. Heureusement, nous constatons à ce jour que ces conditions qui font

de Bâle un lieu de vie transfrontalier si spécial sont toujours valables et n'ont pas été fondamentalement affectées par la pandémie.

Les échanges sociaux, économiques et culturels avec l'Allemagne et la France sont fondamentaux pour Bâle. Comment se déroulent-ils à l'ère du COVID-19 ?

Depuis l'émergence de la pandémie, le passage des frontières n'a pratiquement pas fait l'objet de restrictions pour les travailleurs frontaliers, ce qui était crucial tout particulièrement pour les spécialistes du secteur de la santé. Mais la fermeture des frontières appliquée au printemps 2020 a été source de problèmes pour les passages liés à des raisons familiales ou aux loisirs, par exemple pour l'accès à des jardins familiaux

ou des pensions pour chevaux situés à l'étranger ou pour les trajets transfrontaliers quotidiens. Nous avons donc fait tout notre possible pour éviter une nouvelle fermeture des frontières. Nous y sommes parvenus, avant tout grâce à la grande efficacité de tous les acteurs politiques et administratifs des de chaque côté frontières.

L'Allemagne et, dans une moindre mesure, la France ont souvent imposé des mesures anti-COVID beaucoup plus strictes que la Suisse. Comment gérez-vous ces différences d'approches à proximité des frontières ?

Le gouvernement du canton de Bâle-Ville a plaidé de manière ciblée et systématique auprès du Conseil fédéral et au sein de sa collaboration



trinationale pour que les régions frontalières soient considérées comme des zones économiques, culturelles et résidentielles et traitées comme un tout. Cet engagement a fortement contribué à ce que le Conseil fédéral exclue les régions frontalières de la Suisse des règles de quarantaine imposées à l'arrivée dans notre pays. De manière similaire, l'Allemagne et la France ont décidé d'exclure les habitants des cantons suisses frontaliers des obligations de quarantaine en cas de séjour de moins de 24 heures.

Selon vous, qu'est-ce qui importe le plus lorsque des frontières devenues floues au fil des ans réapparaissent tout à coup, voire sont fermées temporairement ?

« Rien n'est plus important que la communication entre voisins par-delà les frontières. »

Les instances de coopération institutionnelle comme la Conférence du Rhin supérieur, l'Eurodistrict trinational de Bâle ou l'Infobest Palmrain se sont avérées très précieuses à cet égard. De même, il était et est important d'avoir des liens personnels et des échanges entre les responsables politiques pour faciliter les décisions rapides et non bureaucratiques. Pendant le premier confinement, cela a permis notamment l'échange de patients au-delà des frontières. Mais ce qui m'a le plus réjoui, c'est que ces acteurs se sont pratiquement toujours exprimés d'une seule voix et ont toujours défendu les intérêts de la région frontalière entière.

Le secteur de la construction semble bien résister à la crise, les projets se poursuivent allègrement, y compris à Bâle. Dans quelle mesure la pandémie influence-t-elle les activités de construction dans votre ville, notamment dans un contexte de création d'un cadre de vie de qualité ?

En effet, la pandémie ne semble pas avoir d'influence négative sur la construction de biens résidentiels ou sur la demande de logements. Plus de 600 nouvelles unités résidentielles ont été achevées en 2020, ce qui est supérieur à la moyenne du canton de Bâle-Ville. On ne prévoit aucun ralentissement de l'activité de construction à court terme.

Le concept de proximité est l'un des principaux atouts de la ville de Bâle. On trouve partout des emplois, des magasins et des loisirs tout proches.

Le Rhin, la facilité d'accès à d'autres espaces de loisirs, la stabilité à long terme du marché du travail et l'écosystème dynamique des start-ups contribuent à un cadre de vie attractif. Dans les zones en mutation, où quelque 113 hectares de surfaces

« La pandémie a révélé et accru l'importance du quartier, du voisinage immédiat et du commerce local. »

industrielles, manufacturières et ferroviaires seront transformés en nouveaux quartiers à usage mixte, nous avons la possibilité d'offrir des espaces de vie supplémentaires et d'éviter le développement – pas forcément durable – des banlieues.



Des cantons financièrement “coincés” et des villes dans le rôle de lanternes rouges



Andreas Rickenbacher, ancien membre du gouvernement bernois, entrepreneur et membre du conseil d'administration de plusieurs entreprises

En temps normal, le système fédéral de la Suisse fonctionne très bien selon le principe de subsidiarité : le niveau fédéral définit les conditions cadres, les cantons et communes sont chargés de l'exécution. Mais en période exceptionnelle, comme la pandémie de COVID-19 l'a montré, les cantons se retrouvent financièrement pris en étau entre la Confédération et les communes, reléguées au rôle de lanternes rouges. Cette situation engendre inévitablement une hausse de l'endettement des villes et des cantons.

Comme la pandémie l'a démontré brutalement au cours des 15 derniers mois, le système fédéral donne d'excellents résultats lorsqu'il s'agit de maintenir notre pays aux premières places quand « tout va bien ».

« Mais en cas de crise soudaine, qui nécessite d'agir rapidement et sans tergiverser, on comprend que le fédéralisme a aussi ses limites. »

C'est ce qui est arrivé dans la gestion financière de la pandémie.

Le système politique de la Suisse repose sur le principe de subsidiarité : le niveau fédéral définit les principes, l'exécution incombe aux cantons et aux villes. La gestion de la pandémie constitue un défi majeur pour ce

système en termes financiers. Pourquoi ? La présente étude montre clairement que les responsables des villes et cantons prévoient d'ores et déjà que la pandémie aura d'énormes conséquences sur leurs finances.

Ces deux niveaux de l'État sont touchés par la crise à plusieurs égards. Les cantons s'attendent à une rapide hausse des coûts dus à la gestion de la crise (mesures COVID directes, soutien des hôpitaux cantonaux et universitaires). Par ailleurs, ils subiront une forte baisse des recettes fiscales dues aux plus faibles bénéficiaires des personnes morales. Reste à savoir si les impôts des personnes physiques connaîtront aussi un fléchissement par la suite. Quant aux villes, elles seront aussi touchées à moyen terme puisqu'elles doivent assumer la majeure partie des coûts de l'aide sociale.

Le fait que les institutions interrogées semblent tabler sur une fin de crise dans le courant de l'année 2022 apparaît comme une hypothèse très risquée. Si la pandémie se prolonge au-delà de 2022 en raison de mutations du virus, elle laissera des traces beaucoup plus profondes dans les budgets publics cantonaux et municipaux.

Les responsables politiques cantonaux et communaux auront la tâche difficile de répartir équitablement les mesures financières entre les recettes et les dépenses. La Confédération ne pourra faire autrement que d'apporter un soutien financier à ces deux niveaux de l'État.



Nous tenons à remercier toutes les personnes
qui ont participé aux entretiens.

Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere



Kanton Zürich
Finanzdirektion



Département des finances
du canton de Saint-Gall

Ville de Lausanne



Stadt Zürich



Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt

Merci !

Nous tenons à remercier toutes les institutions ayant participé à l'étude pour leur précieuse contribution à cette publication. Nous remercions tout particulièrement Renate Amstutz, de l'Union des villes suisses, Andreas Rickenbacher pour ses précieux épilogues et nos interlocuteurs pour les entretiens instructifs. Daniel Bürki, Clirim Mehmedi et Nicole Stappung, de PwC Suisse, ont aussi apporté une contribution déterminante à la rédaction de l'étude. Enfin, nous remercions tous les experts de PwC Suisse qui ont fourni leurs analyses, opinions et recommandations.

Contact

À votre service

Auteurs :



Roland Schegg

Directeur, Consulting Entreprises familiales & Secteur public, PwC Suisse

+41 79 215 29 31

roland.schegg@pwc.ch

ch.linkedin.com/in/rolandschegg



Dr. Martin Engeler

Senior Manager, Consulting Entreprises familiales & Secteur public, PwC Suisse

+41 78 819 82 99

martin.engeler@pwc.ch

ch.linkedin.com/in/martinengeler

Responsabilité de l'étude :



Philipp Roth

Associé, Responsable du Secteur public, PwC Suisse

+41 79 634 13 25

philipp.r.roth@pwc.ch

ch.linkedin.com/in/philipp-roth

www.pwc.ch/public-finance

www.pwc.ch/public



PwC. Le but de PwC est de développer la confiance dans la société et de résoudre des problèmes importants. Nous sommes un réseau d'entreprises membres présentes dans 157 pays et regroupant 208 000 collaborateurs. Ceux-ci s'engagent à délivrer des services d'audit, de conseil juridique et fiscal, ainsi qu'un conseil économique, afin d'offrir une plus-value pour l'économie et en particulier pour les entreprises. Chez PwC Suisse, 2800 collaborateurs et associés s'y emploient, dans 14 sites en Suisse et un dans la principauté du Liechtenstein. Pour en savoir plus et nous dire ce qui compte pour vous, rendez-vous sur notre site www.pwc.ch.

©2021 PwC. «PwC» fait référence au réseau international de PwC et/ou à une ou plusieurs de ses entreprises membres, chacune étant une personne morale différente. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site www.pwc.com/structure.