

Optimiser l'investissement public pour faire face aux inégalités régionales, aux grandes tendances et aux chocs futurs



Optimiser l'investissement public pour faire face aux inégalités régionales, aux grandes tendances et aux chocs futurs

L'investissement public est un outil essentiel pour relever les grands défis – changement climatique, évolutions démographiques, transformation numérique et chocs économiques et autres – auxquels est confrontée la société. L'investissement contribue à poser les fondations de la prospérité économique et du bien-être futurs dans les villes et les régions. Il peut aussi constituer un vecteur de réduction des inégalités, d'adaptation des territoires aux mégatendances, de renforcement de la résilience et d'atténuation de l'impact des chocs. À l'heure où nous sortons de la crise liée à la COVID-19, et où nous affrontons déjà une nouvelle crise suite à l'agression de grande envergure de la Russie contre l'Ukraine, les engagements existants pris en matière d'investissement public pour étayer une reprise forte post-pandémie offrent une occasion importante : celle de relever ces défis. Pour saisir cette occasion, il faut des investissements publics efficaces à tous les niveaux d'administration.

Codes JEL: H54, J11, Q48, Q58, R53, R58

Mots clés: Investissement public; Développement régional; Inégalités; Mégatendances; Régions; Infrastructure; Gouvernance multi-niveaux

À PROPOS DE L'OCDE

L'OCDE est une organisation intergouvernementale pluridisciplinaire regroupant 38 pays membres qui fait participer à ses travaux un nombre croissant de pays non membres de toutes les régions du monde. La principale mission de l'OCDE aujourd'hui est d'aider les gouvernements à œuvrer ensemble à la réalisation d'une économie mondiale plus forte, plus propre et plus juste. À travers son réseau de 250 groupes de travail et comités spécialisés, l'OCDE est un forum où les gouvernements peuvent comparer leurs expériences de l'action publique, rechercher des solutions à des problèmes communs, identifier les bonnes pratiques et coordonner les politiques nationales et internationales. Pour plus d'information: www.ocde.org.

À PROPOS DES PUBLICATIONS DE L'OCDE SUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Les publications du Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes de l'OCDE couvrent un large éventail de sujets, notamment l'analyse des statistiques régionales, les politiques urbaines et leur gouvernance, les politiques rurales et leur gouvernance, la gouvernance pluri-niveaux. Selon le programme de travail, ces publications peuvent couvrir des sujets spécifiques tels que les réseaux d'innovation régionaux, le développement durable, les déterminants de la croissance régionale ou la consolidation fiscale au niveau infranational. Les publications de l'OCDE sur le développement régional (OECD Regional Development Papers) sont publiées sur <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy>.

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations qui y sont exprimées et les arguments qui y sont employés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des gouvernements des pays membres de l'OCDE.

La publication de ce document a été autorisée par Lamia Kamal-Chaoui, Directrice du Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien 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.

Cette traduction, publiée en accord avec l'OCDE, n'est pas une traduction officielle de l'OCDE. La qualité et la cohérence avec le texte original en anglais relèvent de la seule responsabilité des auteurs de la traduction. Dans le cas où des divergences seraient observées entre le travail original et cette traduction, seul le texte original sera considéré comme valable.

© OCDE 2022

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du droit d'auteur (copyright). Les demandes pour usage commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org.

Remerciements

Cette note de réflexion a été élaborée par le Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE) dirigé par Lamia Kamal-Chaoui, au titre du programme de travail du Comité des politiques de développement régional (RDPC) pour 2021-2022. Elle a vocation à étayer la réunion informelle des Ministres chargés de la politique de cohésion qui se tiendra le 1^{er} mars 2022 dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Ce report a également été transmis au RDPC pour commentaires et le Secrétariat tient à remercier les Délégués auprès du RDPC pour leurs précieux commentaires reçus lors de la 46^e session du RDPC tenue le 12 mai 2022.

La rédaction de ce document a été supervisée par Dorothée Allain-Dupré, Cheffe de la Division du développement régional et de la gouvernance pluri-niveaux (CFE/RDG), et Jose Enrique Garcilazo, Chef adjoint de la Division. Courtenay Wheeler, Analyste des politiques de la RDG (CFE) en a assuré la coordination. Nadim Ahmad, Directeur adjoint du CFE, a formulé des commentaires sur l'ensemble des chapitres de ce rapport. Le premier chapitre a été rédigé par Jose Enrique Garcilazo, Courtenay Wheeler et Michael Flood. La rédaction du deuxième chapitre a été assurée par Jose Enrique Garcilazo, Michael Flood, Michelle Marshalian, Philip Chan, Courtenay Wheeler, Claire Charbit, Andres Fuentes, Soo-Jin Kim et Maria Varinia Michalun. Le troisième chapitre a été rédigé par Isidora Zapata, Isabelle Chatry, Antti Moisio et Courtenay Wheeler. Le premier chapitre a bénéficié de la précieuse contribution, de la relecture et des commentaires de Nigel Pain et Geoff Barnard, du Département des affaires économiques de l'OCDE. Rudiger Ahrend, Chef de la Division pour l'analyse économique, les données et les statistiques (CFE), a également formulé des commentaires sur le rapport.

Nous tenons à remercier tout particulièrement Philippe Cichowlaz, Chef du Pôle politique de cohésion européenne, et Marie-Lorraine Dangeard, Senior Expert, Pôle politique de cohésion européenne, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pour leurs conseils et observations. Nous remercions également Luc Faraldi, Coordinateur politique internationale (ANCT) et délégué de la France auprès du RDPC. Que soient également remerciées Nikki Trutter et Pilar Philip de l'OCDE qui ont apporté leur concours à l'élaboration de la couverture et de la publication dans sa version finale.

Plus d'information:

Dorothee.ALLAIN-DUPRE@oecd.org

JoseEnrique.GARCILAZO@oecd.org

Courtenay.WHEELER@oecd.org

Résumé

L'investissement public est un outil essentiel pour relever les grands défis – changement climatique, évolutions démographiques, transformation numérique et chocs économiques et autres – auxquels est confrontée la société. L'investissement contribue à poser les fondations de la prospérité économique et du bien-être futurs dans les villes et les régions. Il peut aussi constituer un vecteur de réduction des inégalités, d'adaptation des territoires aux mégatendances, de renforcement de la résilience et d'atténuation de l'impact des chocs. À l'heure où nous sortons de la crise liée à la COVID-19, et où nous affrontons déjà une nouvelle crise suite à l'agression de grande envergure de la Russie contre l'Ukraine, les engagements existants pris en matière d'investissement public pour étayer une reprise forte post-pandémie offrent une occasion importante : celle de relever ces défis. Pour saisir cette occasion, il faut des investissements publics efficaces **à tous les niveaux d'administration.**

Les grandes forces qui déterminent l'investissement public

Le monde va payer au prix fort la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Avant la guerre en Ukraine, l'édition de novembre 2021 des *Perspectives économiques* de l'OCDE tablait sur une croissance du PIB mondial de 4,5 % en 2022, avant un ralentissement de la croissance à 3,2 % en 2023 (OECD, 2021^[1]). Les risques signalés à l'époque comprenaient les pressions inflationnistes et les perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales, ainsi que les risques de reprise déséquilibrée entre et au sein des pays, des secteurs, des entreprises et des groupes démographiques. L'agression de grande envergure de la Russie contre l'Ukraine a exacerbé ces problèmes et en a créé de nouveaux. Les *Perspectives économiques* de l'OCDE publiées en juin 2022 ont révisé à la baisse la croissance de l'économie mondiale à 3 % en 2022 et 2,75 % en 2023 (OECD, 2022^[2]). Les projections pour 2022 situent également l'inflation à près de 9 % dans les pays de l'OCDE. Cette nouvelle crise a mis en lumière les vulnérabilités en matière de sécurité énergétique et dans d'autres domaines. Les pouvoirs publics prévoient déjà des investissements publics importants pour soutenir la reprise économique. La crise qui se déroule en Ukraine pourrait les conduire à modifier leurs plans. En particulier, elle souligne l'importance de la hiérarchisation de l'investissement public, notamment dans la transition verte, pour renforcer la sécurité énergétique et contribuer à atteindre les objectifs climatiques, et dans la défense (OECD, 2022^[2]).

Les investissements publics actuels devraient être compatibles avec les objectifs de neutralité carbone et une plus grande attention doit donc être portée à la priorisation des investissements. Des dépenses considérables sont certes engagées en vue d'atteindre les objectifs climatiques visés à long terme, mais il est possible d'aller plus loin. Ainsi, les mesures vertes ne représentaient que 21 % des dépenses mondiales de relance en juillet 2021, et nombre des mesures destinées à soutenir la reprise ont un impact négatif sur l'environnement (OECD, 2021^[3]). Une décarbonation rapide de l'économie sera nécessaire d'ici à 2050 pour que puisse être atteint l'objectif de 2°C prévu par l'Accord de Paris pour éviter un changement climatique aux conséquences catastrophiques, ce qui passe par une mise en cohérence des investissements publics actuels avec l'objectif de neutralité carbone. Les investissements publics et privés dans les énergies renouvelables, de même que les efforts visant à améliorer l'efficacité énergétique, pourraient également renforcer la sécurité énergétique.

Sur le long terme, l'investissement public sera déterminé par la transformation numérique, le nouvel environnement mondial, les évolutions démographiques et le changement climatique. La transformation numérique commence à modifier la façon dont les individus et les entreprises travaillent, et va probablement s'accélérer, ce qui exigera des compétences et des infrastructures nouvelles. Les chaînes d'approvisionnement mondiales commencent également à se reconfigurer, compte tenu d'une prise de conscience de l'importance que revêt leur résilience. Les évolutions démographiques – en particulier le vieillissement de la population dans de nombreux pays de l'OCDE – pourraient mettre à mal les finances publiques. Le changement climatique et ses effets rendent nécessaires un renforcement de la résilience des infrastructures et l'adoption de technologies neutres en carbone. Il faut investir dans tous ces domaines non seulement pour remédier aux problèmes qui se poseront, mais aussi pour exploiter les opportunités qui se présentent.

La diversité des enjeux de l'investissement public au niveau national

Les mégatendances et les chocs se traduisent par des besoins à satisfaire, des problèmes à résoudre et des occasions à saisir en matière d'investissement public qui diffèrent selon les régions au sein des pays. Pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, il faut adapter les mesures et les investissements aux besoins et aux réalités des différentes localités et régions, étant donné que les problèmes posés et les perspectives ouvertes par l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce phénomène diffèrent considérablement d'un territoire à l'autre. Les évolutions démographiques, en particulier le vieillissement de la population et sa diminution, affecteront tout particulièrement les régions isolées et rurales dans la zone OCDE, et plus de 50 % de ces régions verront leur population reculer d'ici à 2050 (OECD, 2019^[4]). Des fractures numériques se font jour entre régions, ce qui limite l'accès aux bénéfices de la transition numérique, tout en enracinant et en accentuant les disparités à mesure que le rythme de la transformation numérique s'accélère. Ainsi, les vitesses de téléchargement mesurées sur les réseaux d'accès fixe à internet en zone rurale sont inférieures en moyenne de 31 % à la moyenne nationale, tandis que les vitesses de téléchargement mesurées dans les villes leur sont supérieures de 21 % (OECD, 2021^[5]). Enfin, les régions se caractérisent par des niveaux différents d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales et les mouvements migratoires, si bien que certains territoires sont plus exposés que d'autres à l'impact des chocs mondiaux (tels que les goulets d'étranglement créés par la COVID-19 dans les chaînes d'approvisionnement, la guerre en Ukraine), ce qui exige une remise à plat de leur stratégie régionale. Des afflux massifs de personnes déplacées ukrainiennes se concentrent déjà dans certaines régions limitrophes de l'Ukraine, et mobilisent une aide importante de la part des pouvoirs publics locaux et régionaux.

Les répercussions de la COVID-19 n'ont pas été les mêmes suivant les régions au sein des pays. En moyenne, dans les pays de l'OCDE considérés dans leur ensemble, la région caractérisée par la surmortalité la plus forte affichait un taux de mortalité supérieur de 17 points de pourcentage à celui de la région la moins touchée dans le même pays (OECD, 2021^[6]). En outre, au deuxième trimestre de 2021, le chômage était plus élevé qu'avant la pandémie de COVID-19 dans plus de 80 % des régions de l'OCDE, et l'on observait des différences notables à l'intérieur des pays. Il est possible que cela ait contribué à accentuer des inégalités spatiales déjà considérables et persistantes, qui sont généralement plus marquées à l'intérieur des pays de l'OCDE qu'entre eux. L'écart de revenu entre les régions métropolitaines et non métropolitaines, par exemple, a régulièrement augmenté depuis la crise financière de 2008. En 2019, le PIB par habitant des zones non métropolitaines était équivalent au PIB par habitant des régions métropolitaines vingt ans auparavant. Il sera crucial de remédier aux déficits d'investissement actuels pour faire reculer les inégalités, mais des stratégies d'investissement anticipatives et territorialisées seront également primordiales à cet égard.

Agir sur les asymétries maintenant peut permettre d'éviter une augmentation ultérieure des coûts et des risques. Les inégalités territoriales constituent une source de risques à long terme pour la cohésion

sociale, et ces inégalités pourraient être aggravées par les mégatendances et les futurs chocs économiques. Des inégalités territoriales persistantes et grandissantes peuvent même déstabiliser les systèmes démocratiques. Le coût des mesures nécessaires au regard des inégalités économiques, du changement climatique et de la transition numérique est particulièrement concentré dans certains territoires. Ne pas agir dans ces domaines aujourd'hui risque fort d'accroître sensiblement le coût des mesures correctives adoptées dans l'avenir. Le recours à la prospective stratégique peut permettre de mieux anticiper les problèmes potentiels et nouveaux et de s'y adapter, en inscrivant dans la durée l'investissement public dans le nouvel environnement mondial.

Tirer le meilleur parti de l'investissement public à tous les niveaux d'administration

La qualité de l'investissement public passe par une gouvernance pluri-niveaux efficace.

L'investissement public est une compétence partagée entre les différents niveaux d'administration, sachant que les administrations infranationales étaient responsables de 55 % de cet investissement dans les pays de l'OCDE en 2020. Reste que les bénéfices retirés de l'investissement public dépendent de la façon dont les différents niveaux d'administration gèrent et coordonnent ce domaine de compétence partagée. Une bonne gouvernance, notamment une coordination efficace entre les différents niveaux d'administration et au sein de chacun d'eux, peut contribuer à l'efficacité des investissements publics engagés pour remédier à des problèmes économiques, environnementaux et sociétaux urgents.

Un certain nombre de facteurs de réussite essentiels conditionnent l'efficacité de l'investissement public des différents niveaux d'administration. Il n'est pas aisé de garantir l'efficacité de l'investissement public. Cela suppose de comprendre les besoins d'investissement de nombreuses parties prenantes et de déterminer en conséquence la planification et la réalisation des investissements. La *Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement* (OECD, 2014^[7]) fait ressortir plusieurs facteurs de réussite essentiels pour l'efficacité de l'investissement public sur le long terme :

- Mettre en place des partenariats solides et fructueux entre les différents niveaux d'administration ;
- Assurer une collaboration efficace entre les régions et les villes pour faire en sorte que les investissements soient réalisés à la bonne échelle ;
- Veiller à ce que tous les niveaux d'administration disposent de capacités suffisantes ;
- Recourir à des mécanismes innovants pour assurer le financement en amont et en aval de l'investissement public ; et
- Renforcer la collaboration entre les secteurs public et privé et associer des citoyens parties prenantes au cycle d'investissement, afin d'établir des relations de confiance entre les différents acteurs concernés.

Table des matières

1 Les macroforces façonnant l'avenir de l'investissement public	9
Un investissement public pour le long terme	9
Une reprise économique mondiale inégale	10
Des finances publiques et des besoins en investissement remodelés par les mégatendances	15
Implication sur le long terme pour les finances publiques et l'investissement public	19
2 Les enjeux différenciés de l'investissement public au sein des pays	25
Répondre aux asymétries au sein des pays	25
Les dimensions territoriales de l'inégalité économique	27
L'impact asymétrique des mégatendances au sein des pays	31
L'impact asymétrique de la crise de la COVID-19 sur les régions	38
Le coût de l'inaction face aux mégatendances et aux inégalités régionales	43
3 Tirer le meilleur parti des investissements publics à tous les niveaux de gouvernement	47
Un investissement public de qualité pour réaliser les priorités à long terme	47
Priorités d'investissement public pour un avenir plus durable et plus équitable	49
Un investissement public de qualité à chaque niveau de gouvernement	53
Facteurs clés de succès pour des investissements publics de qualité à chaque niveau de gouvernement	60

GRAPHIQUES

Graphique 1. Dans la plupart des pays, le redressement du marché du travail n'était que partiel	12
Graphique 2. Indicateurs de vulnérabilité des finances publiques et des comptes extérieurs dans les économies de marché émergentes	14
Graphique 3. Vieillesse de la population, 1980-2050	16
Graphique 4. Les petites entreprises sont trois fois moins susceptibles que les grandes entreprises à adopter les services de l'informatique en nuage	17
Graphique 5. Les pressions fiscales vont s'intensifier avec le vieillissement des populations au sein de la zone de l'OCDE	20
Graphique 6. Investissements publics en pourcentage du PIB en 2007, 2019 et 2020	21
Graphique 7. Les inégalités entre et au sein des pays, pour la période 2000-2019 dans les grandes régions	28
Graphique 8. Les inégalités régionales se sont accrues après la crise de 2008 dans la plupart des pays de l'OCDE, 2000-2019	29
Graphique 9. L'écart de PIB réel par habitant entre les régions métropolitaines et non métropolitaines s'est accru au cours de la période 2000-2019	30
Graphique 10. La crise mondiale a stoppé la convergence des régions éloignées et des petites régions non métropolitaines	31
Graphique 11. D'ici 2070, certaines régions risquent de devenir quasiment inhabitables et d'autres mieux adaptées à la vie	32

Graphique 12. Les variations intra-pays des émissions de GES par habitant sont plus importantes que les différences d'un pays à l'autre	33
Graphique 13. Écarts de débits de téléchargement pour les utilisateurs par degré d'urbanisation	35
Graphique 14. Le déclin de la population affecte de nombreuses régions et en affectera davantage au cours des 30 prochaines années	36
Graphique 15. Variation du taux de chômage pendant la crise de la COVID-19 entre les régions de chaque pays	40
Graphique 16. Confiance dans les pouvoirs publics, moyenne 2014-2018	44
Graphique 17. Évolution de l'investissement public entre 2000 et 2020 dans l'UE et dans certains pays de l'OCDE	50
Graphique 18. La plupart des responsabilités sont partagées entre les gouvernements nationaux et infranationaux	55
Graphique 19. Les gouvernements infranationaux sont des investisseurs institutionnels clés	56

TABLEAUX

Tableau 1. La croissance mondiale devrait être modeste	11
Tableau 2. Possibles implications des mégatendances sur les finances publiques et l'investissement public	23
Tableau 3. Scénarios de répartition des modèles d'occupation du territoire dans le monde d'après-COVID-19.	42

1 Les macroforces façonnant l'avenir de l'investissement public

Un investissement public pour le long terme

L'avenir de l'investissement public mondial est façonné par des forces à court et à long terme qu'il est nécessaire de comprendre pour garantir que les décisions d'investissement actuelles permettent d'atteindre les objectifs des politiques de long terme. Sur le court terme, l'investissement public va être façonné par la solidité et la structure de la reprise économique et par les réponses apportées à cet effet par les gouvernements, qui incluent à ce jour certains des plus importants programmes d'investissements publics depuis la Seconde Guerre mondiale. Il sera également façonné par la guerre en Ukraine, qui présente déjà des implications considérables pour les économies, les investissements dans l'énergie, la sécurité et les migrations. À plus long terme, l'évolution démographique, le changement climatique et la transformation numérique vont davantage orienter les besoins en investissement et peser plus lourdement sur les finances publiques. Cette section du rapport dresse un panorama général de l'état actuel de l'économie mondiale et revient sur les principales mégatendances. Elle décrit ensuite les possibles implications au niveau macroéconomique pour les finances publiques et l'investissement public.

Principaux messages

Une reprise économique inégale

- Avant la guerre en Ukraine, la croissance de l'économie mondiale devait s'établir à 4,5 %, avant de se relâcher à 3,2 % en 2023, avec des évolutions inégales entre et au sein des pays, des secteurs, des entreprises et des groupes démographiques.
- Les *Perspectives économiques* de l'OCDE publiées en juin 2022 ont révisé à la baisse la croissance de l'économie mondiale à 3 % en 2022 et 2,75 % en 2023 (OECD, 2022^[2]). Les projections pour 2022 situent également l'inflation à près de 9 % dans les pays de l'OCDE.
- L'incertitude et les risques de baisse, comme l'inflation et les risques pesant sur les chaînes d'approvisionnement, ont été exacerbés par la guerre en Ukraine.

Des mégatendances qui façonnent les futurs besoins en investissement public et les finances publiques

- Les technologies numériques, englobant les technologies de l'information et de la communication, l'automatisation, l'intelligence artificielle et la robotique, offrent un immense potentiel économique et modifient en profondeur les modes de travail des individus et des entreprises, ainsi que les compétences et les infrastructures nécessaires à une future réussite.

- L'évolution démographique, en particulier le vieillissement de la population dans la plupart des pays de l'OCDE, pourrait mettre les finances publiques sous tension, faire évoluer les modes de consommation et nécessiter des investissements publics différents.
- La décarbonation rapide de l'économie doit se produire d'ici 2050 pour tenir l'objectif de 2 °C convenu lors de la Conférence de Paris sur le climat et éviter un changement climatique catastrophique, ce qui implique d'importants investissements zéro émission nette. Cependant, le réchauffement climatique étant désormais inévitable, il sera également nécessaire de réaliser d'importants investissements en mesures d'atténuation pour éviter la multiplication des événements climatiques extrêmes.

Des implications pour les finances publiques et l'investissement public

- Les recettes et les dépenses publiques vont être mises sous tension dans de nombreux pays au cours des années à venir en raison du vieillissement des populations, même si de nouvelles opportunités économiques peuvent émerger de la transformation numérique et de la transition au zéro émission nette et venir soutenir les finances publiques.
- L'investissement public à court et moyen terme doit être soigneusement hiérarchisé et aligné sur les objectifs et les risques à long terme, notamment en appuyant le virage numérique et en renforçant la cybersécurité, en améliorant la sécurité énergétique, en s'adaptant aux changements démographiques et en soutenant la transition verte.
- Les ratios dette/PIB ont fortement augmenté au cours de la crise, mais les soldes budgétaires commencent à s'améliorer. À la suite de la crise de la COVID-19, la gestion financière publique pourrait davantage s'attacher à la composition des finances publiques tout en soutenant une croissance durable sur le long terme et en garantissant la viabilité de la dette à moyen terme.

Une reprise économique mondiale inégale

Le monde va payer au prix fort la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine (OECD, 2022^[2]). La guerre en Ukraine a provoqué une crise humanitaire majeure qui affecte des millions de gens. Les chocs économiques qu'elle entraîne, et leurs répercussions mondiales sur les marchés des matières premières, les échanges et les marchés financiers auront également un lourd impact sur la situation économique et les moyens d'existence. Avant l'agression de grande envergure de la Russie contre l'Ukraine, l'édition de novembre 2021 des *Perspectives économiques* de l'OCDE (2021^[1]) tablait sur une croissance du PIB mondial de 4,5 % en 2022, avant un ralentissement de la croissance à 3,2 % en 2023. Les perspectives différaient néanmoins entre et au sein des pays, des secteurs, des entreprises et des groupes démographiques (Tableau 1). Les dernières *Perspectives économiques* de l'OCDE, publiées en juin 2022, ont revu à la baisse les prévisions de croissance de l'économie mondiale à 3 % en 2022 et 2,75 % en 2023 (2022^[2]). Les projections pour 2022 situent également l'inflation à près de 9 % dans les pays de l'OCDE.

Les politiques monétaires et fiscales ont été essentielles pour protéger les économies et les sociétés civiles des pires répercussions de la crise. Le soutien apporté par les politiques macroéconomiques prend peu à peu fin dans de nombreuses économies en raison de la résorption des écarts de production et en réponse à une inflation plus soutenue que prévu. Globalement, le niveau élevé de l'inflation et de l'emploi aujourd'hui suggère que la poursuite de politiques monétaires accommodantes n'est plus nécessaire (OECD, 2022^[2]). Le pilotage de la politique budgétaire est particulièrement complexe. Compte tenu des niveaux actuels de croissance, d'emploi et d'inflation, les aides au revenu généralisées ne se justifient plus et devraient être remplacées par des mesures plus ciblées. La guerre en Ukraine a rendu plus nécessaire un accroissement des investissements publics dans la défense et plus urgente la transition vers des énergies plus vertes. Sans oublier d'autres besoins d'investissement,

notamment dans la santé, le numérique, l'adaptation au vieillissement de la population et l'éducation, dans un contexte où la dette publique reste élevée. Pour résoudre ce problème complexe, les décideurs devront s'attacher à hiérarchiser les priorités (OCDE, 2022^[2]).

Une incertitude et des risques de baisse perdurent, ainsi que l'ont illustré la flambée du variant Omicron et la guerre en Ukraine. De nombreux pays enregistrent une forte accélération de l'inflation tirée par la hausse des coûts alimentaires et énergétiques et exacerbée par la multiplication des goulets d'étranglement et des pénuries au sein des chaînes d'approvisionnement. Les mesures de confinement sanitaire, en particulier en Chine et dans d'autres pays asiatiques, contribuent à ces goulets d'étranglement. Même si ces tensions se sont révélées plus persistantes qu'initialement prévu, elles devaient s'estomper avec la levée des restrictions liées à la COVID et la fin des perturbations dues à la flambée du variant. La guerre en Ukraine, qui est avant tout une crise humanitaire, entraînera également des répercussions sur l'ampleur de la reprise de l'économie mondiale, en raison notamment de la montée des prix de l'énergie. L'OCDE estime qu'une hausse de 30 % des prix de l'énergie sur l'année pourrait réduire la croissance du PIB de l'OCDE de 0,5 % (OCDE, 2022^[8])

Tableau 1. La croissance mondiale devrait être modeste

Total OCDE, sauf mention contraire

	Moyenne 2013-2019	2020	2021	2022	2023	2021 T4	2022 T4	2023 T4
		Pourcentage						
Croissance du PIB en volume¹								
Monde ²	3.3	-3.4	5.8	3.0	2.8	4.3	1.9	3.0
G20 ²	3.5	-3.0	6.2	2.9	2.8	4.3	1.9	2.9
OCDE ²	2.2	-4.6	5.5	2.7	1.6	4.8	1.5	1.6
États-Unis	2.4	-3.4	5.7	2.5	1.2	5.5	1.2	0.7
Zone euro	1.9	-6.5	5.3	2.6	1.6	4.6	1.2	1.8
Japon	0.8	-4.5	1.7	1.7	1.8	0.3	2.5	0.9
Non-OCDE ²	4.3	-2.3	6.1	3.3	3.8	3.8	2.3	4.2
Chine	6.8	2.2	8.1	4.4	4.9	3.9	4.9	4.5
Inde ³	6.8	-6.6	8.7	6.9	6.2			
Brésil	-0.4	-4.2	5.0	0.6	1.2			
Taux de chômage dans l'OCDE⁴	6.5	7.1	6.2	5.2	5.3	5.5	5.3	5.3
Inflation¹	1.7	1.5	3.7	8.5	6.0	5.2	8.9	5.2
G20 ^{2,5}	3.0	2.8	3.8	7.6	6.3	5.0	7.8	5.8
OCDE ^{6,7}	1.7	1.5	3.7	8.5	6.0	5.2	8.9	5.2
États-Unis ⁶	1.4	1.2	3.9	5.9	3.5	5.5	5.1	2.8
Zone euro ⁸	0.9	0.3	2.6	7.0	4.6	4.6	6.8	3.9
Japon ⁹	0.9	0.0	-0.2	1.9	1.9	0.5	2.4	1.6
Solde des administrations publiques dans l'OCDE¹⁰	-3.2	-10.4	-7.4	-5.0	-3.8			
Croissance du commerce mondial¹	3.4	-8.1	10.0	4.9	3.9	8.5	2.6	4.1

1. Pourcentage de variations ; dans les trois dernières colonnes figure la variation en glissement annuel.

2. Calculé en utilisant des pondérations variables basées sur les PIB nominaux, en parités de pouvoir d'achat.

3. Exercice budgétaire.

4. Pourcentage de la population active.

5. Inflation globale.

6. Déflateur de la consommation privée.

7. Calculé en utilisant des pondérations variables basées sur les consommations privées nominales, en parités de pouvoir d'achat.

8. Indice des prix à la consommation harmonisé.

9. Indice national des prix à la consommation.

10. Pourcentage du PIB.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 111.

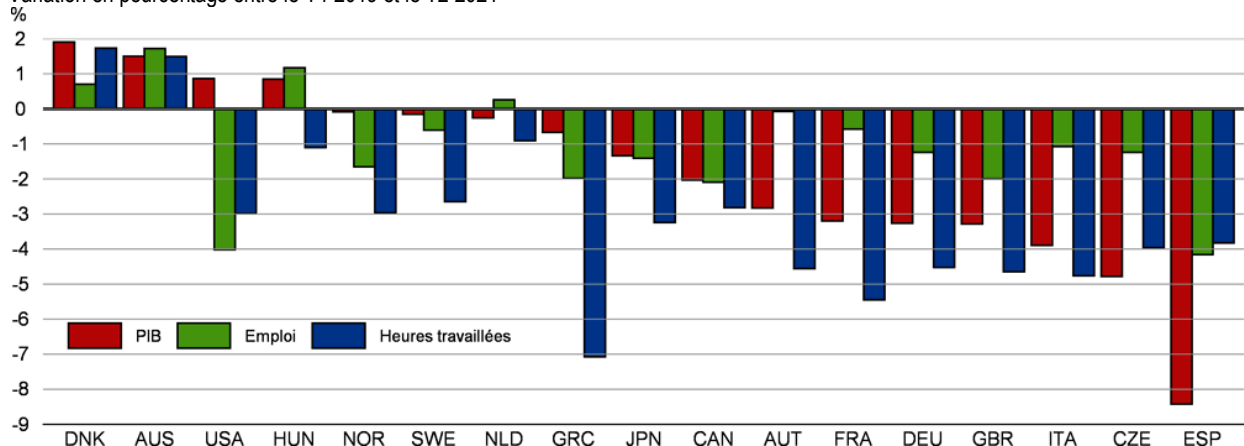
Avant la guerre en Ukraine, les économies les plus avancées devaient revenir à leur trajectoire de production d'avant la pandémie d'ici 2023, mais avec un alourdissement de la dette. L'inflation devait également être supérieure aux niveaux d'avant la pandémie dans de nombreux pays, tout en restant globalement en ligne avec les objectifs des banques centrales. Cependant, même si les économies de marché émergentes les plus importantes revenaient pleinement aux niveaux d'avant la pandémie d'ici 2023, le processus devait être plus lent dans la plupart des pays à plus faible revenu, laissant d'importantes cicatrices sur le long terme.

Un redressement du marché du travail toujours partiel dans la plupart des pays avant la guerre en Ukraine

L'emploi global dans la zone de l'OCDE ne s'était toujours pas pleinement remis de la pandémie. Même si une certaine prudence est de mise lors de la comparaison des pays¹ en raison des différences, en particulier dans le traitement des travailleurs mis en chômage technique, entre les pays de l'OCDE, la population active comptait six millions de travailleurs en moins au premier trimestre 2021 par rapport au dernier trimestre 2019 (Graphique 1). De nombreuses économies émergentes et en développement ont aussi enregistré une dégradation de l'emploi au cours de la pandémie (ILO, 2021^[9]) et la pauvreté s'est accrue. Cela reflète en partie l'effort de relance en cours pour contrer les répercussions de la crise (notamment les mesures de confinement), les goulets d'étranglement des chaînes d'approvisionnement et l'accélération des changements structurels, notamment des ventes en ligne et de l'automatisation. Des pénuries de main-d'œuvre se sont également déclarées dans les secteurs et les pays reposant dans une large mesure sur les flux transfrontaliers, avec une baisse d'environ 30 % des migrations permanentes vers les économies de l'OCDE en 2020 et un recul marqué des flux migratoires de la main-d'œuvre temporaire (OECD, 2021^[11]). La crise liée à la COVID-19 a également conduit certaines personnes à se retirer de la population active, notamment par la retraite anticipée. La priorité pourrait également être accordée à l'intégration effective des réfugiés ukrainiens dans le marché du travail, du fait notamment du retour de nombreux Ukrainiens en âge de travailler pour s'engager dans la défense ukrainienne.

Graphique 1. Dans la plupart des pays, le redressement du marché du travail n'était que partiel

Variation en pourcentage entre le T4 2019 et le T2 2021



Note : la mesure de l'emploi est fondée sur les comptes nationaux pour tous les États membres de l'Union européenne (UE), les États-Unis et la Norvège, et sur l'enquête sur la population active pour les autres pays. Chiffres pour le T2 2021 en données horaires puisque les données pour le T3 et le T4 ne sont pas encore disponibles. Source : base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 110 ; Bureau d'analyse économique (BEA, Bureau of Economic Analysis) des États-Unis ; Statistique Canada ; Bureau australien de statistiques (ABS, Australian Bureau of Statistics) ; Bureau des statistiques du Japon ; Eurostat ; Office des statistiques nationales (ONS, Office for National Statistics) du Royaume-Uni ; et calculs de l'OCDE.

¹ La crise a également donné lieu à un certain nombre de difficultés de mesure ([The OECD Statistics Newsletter, décembre 2020](#))

Émergence de pressions inflationnistes

Des pressions inflationnistes plus marquées et plus durables avaient émergé dans toutes les économies à une étape inhabituellement précoce du cycle, encore intensifiées sous l'effet de la guerre en Ukraine. Cela reflète largement la nature atypique de ce cycle, avec un ralentissement économique initial fort, correspondant à la mise à l'arrêt délibérée d'un pan de l'économie pour contrôler la flambée épidémique, et un rapide rebond à la levée des restrictions. La pandémie ayant également entraîné un déplacement de la demande entre les secteurs (p. ex., demande en baisse pour certains services et en hausse pour certains biens), les pénuries et les goulets d'étranglement se sont produits précocement. Selon les analyses présentées dans les Perspectives économiques de l'OCDE (2021^[1]), avant la guerre en Ukraine, les goulets d'étranglement de l'approvisionnement devaient commencer à s'estomper avec l'amélioration de la situation sanitaire, la stabilisation de la croissance de la demande et le retour des personnes ayant quitté le marché du travail pour des raisons liées à la pandémie. De même, le déplacement marqué de la consommation des services aux biens observé dans certaines économies, en particulier aux États-Unis, devait se rééquilibrer avec la dissipation des effets de la pandémie, se traduisant par le recul de la forte inflation des prix des biens enregistrée au cours de l'année écoulée. L'inflation devait atteindre un pic au tournant 2021-2022 avant de refluer graduellement à près de 3 % dans l'ensemble de la zone de l'OCDE d'ici 2023. Selon les dernières *Perspectives économiques* de l'OCDE publiées en juin 2022, les projections pour 2022 situent maintenant l'inflation à près de 9 % dans les pays de l'OCDE en raison de l'agression de grande envergure de la Russie contre l'Ukraine. La nécessité de réembaucher en raison de la réouverture progressive de secteurs comme celui de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme et le secteur du voyage a poussé l'inflation à la hausse, en particulier dans des pays comme les États-Unis où la rotation de l'emploi a été plus forte, situation encore exacerbée par la guerre en Ukraine. La possibilité d'une spirale prix/salaires, où les travailleurs demandent des augmentations de salaire nominal plus importantes, en anticipation d'une inflation élevée, ce qui entraîne les coûts de production à la hausse et alimente l'inflation, posait le principal risque lié à une période prolongée d'inflation supérieure aux objectifs définis. Les pressions les plus fortes devraient désormais provenir de la hausse des prix de l'énergie.

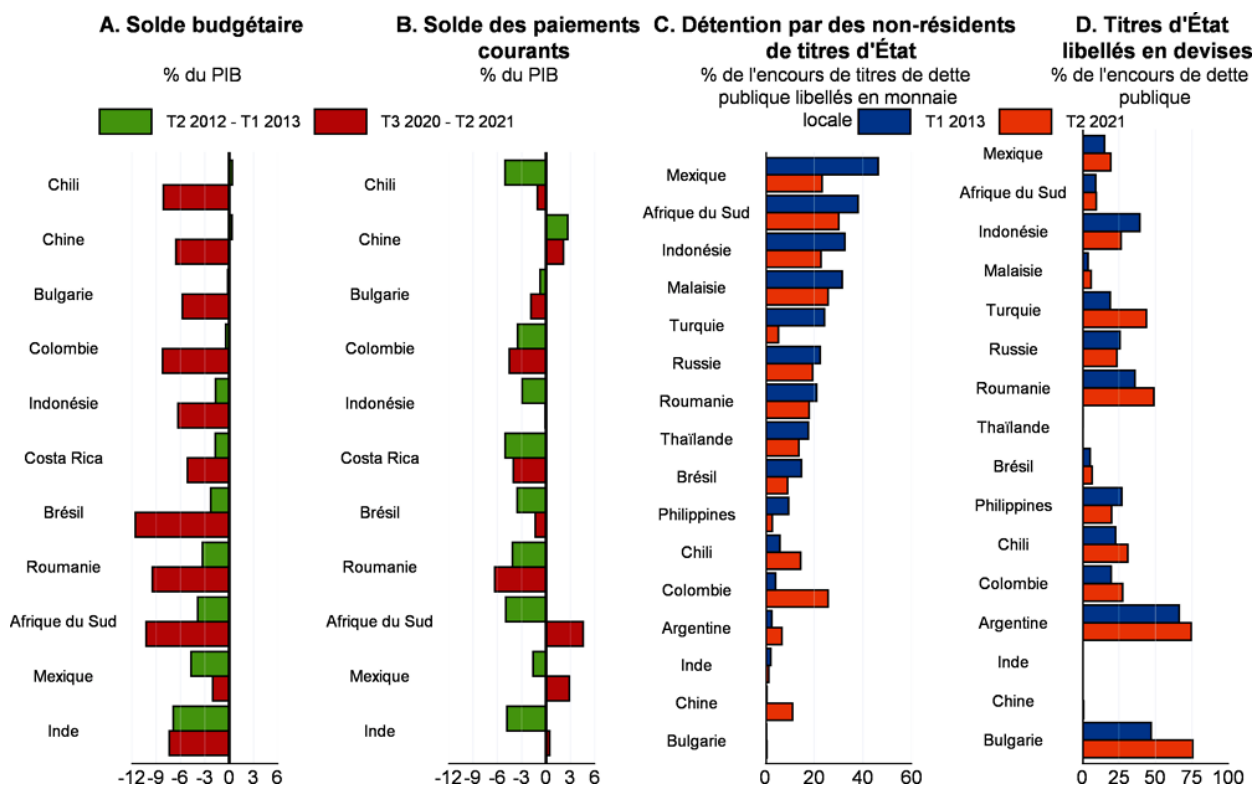
Alourdissement de la dette publique en raison de l'aide publique essentielle apportée aux particuliers et aux entreprises

L'importante aide publique apportée à de nombreuses entreprises depuis le début de la pandémie, les conditions de crédit favorables et la relance mondiale ont permis de maîtriser les faillites d'entreprises. En Europe, les faillites sont bien inférieures à leurs moyennes historiques, en particulier en France et en Allemagne, et un constat similaire se dessine dans d'autres économies avancées (OECD, 2021^[1]). Les grandes banques américaines et européennes ont également publié des bénéfices record au premier semestre 2021, qui s'expliquent en partie par la diminution des provisions pour pertes sur créances. Globalement, la vague de faillites redoutée au début de la crise de la COVID-19 ne s'est pas encore matérialisée. Toutefois, avec l'arrêt progressif des mesures d'aide, le risque existe, en l'absence de soutien adapté, de voir s'envoler les défaillances d'entreprises, notamment dans les secteurs (comme le tourisme, dont les effets de la guerre en Ukraine pourraient exacerber les faiblesses) qui restent particulièrement touchés par la pandémie et pour les PME fortement endettées.

La pandémie s'est traduite par une nouvelle hausse de la dette des économies de marché émergentes. Les soldes budgétaires se sont considérablement détériorés en raison de l'effondrement des recettes fiscales et des dépenses élevées en réponse à la pandémie (Graphique 2 partie A). Les économies de marché émergentes ont émis 1,8 billion USD de dettes souveraines au cours du premier semestre 2021, en hausse de 40 % par rapport au montant moyen émis au premier trimestre de chaque année de la période 2017-2019. Les économies émergentes d'Asie représentent la moitié de ce total et la Chine compte pour près de 50 % des émissions de dettes de la région. La part des obligations à court

terme dans les émissions de dettes de catégorie « non-investment grade » s'est également accrue, raccourcissant les maturités moyennes, tandis que les émissions de dettes en devises ont chuté, suggérant un accès plus difficile aux marchés de la dette étrangers.

Graphique 2. Indicateurs de vulnérabilité des finances publiques et des comptes extérieurs dans les économies de marché émergentes



Note : les barres rouges dans les parties A et B correspondent à la moyenne pour la période T3 2020-T2 2021. Les barres vertes dans les parties A et B correspondent à la moyenne des quatre trimestres ayant précédé le 2^e trimestre de 2013, durant lequel la volatilité des marchés financiers a rebondi. Les pays dans les parties A et B sont classés en fonction de leur ratio moyen solde budgétaire/PIB sur la période T2 2012-T1 2013. Les pays dans les parties C et D sont classés en fonction de la détention par des non-résidents de titres d'État libellés en monnaie locale au 1^{er} trimestre 2013.

Source : base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 110 ; base de données du FMI sur les investisseurs en dette souveraine des marchés émergents ; et calculs de l'OCDE

Reprise du commerce mondial avant la guerre en Ukraine

Après une forte reprise au premier semestre 2021, le volume du commerce mondial de biens et de marchandises devait retrouver son niveau d'avant la pandémie d'ici la fin de l'année 2021. Globalement, le volume du commerce mondial devrait être supérieur de 9 % en 2021 par rapport à 2020. La dynamique devrait ralentir en 2022 et 2023, avec une hausse des volumes commerciaux de 5 et 4½ pour cent respectivement, en ligne avec le ralentissement attendu de l'activité mondiale. En d'autres termes, le commerce allait également retrouver, puis dépasser, d'ici fin 2022 la trajectoire de croissance prévisionnelle établie avant la pandémie. La guerre en Ukraine modifie ces perspectives.

Des finances publiques et des besoins en investissement remodelés par les mégatendances

Les mégatendances, notamment les avancées technologiques, le vieillissement de la population et la transition verte, ainsi que les changements au sein des chaînes de valeur mondiales, se combinent pour accroître et transformer les compétences nécessaires pour s'épanouir au travail et au sein de la société civile. Ces tendances de long terme, associées au choc de la crise de la COVID-19, vont façonner l'environnement, les économies et les sociétés civiles au cours des années à venir. En restant attentif à ces mégatendances, il sera possible de tirer le maximum des occasions qu'elles apportent et d'atténuer les difficultés qu'elles créent, y compris celles qui découlent de la guerre en Ukraine.

Renforcement de l'action pour stopper le changement climatique et en atténuer les répercussions

Les données mondiales sur la température de surface des terres et des océans révèlent un réchauffement combiné moyen de 0,85 °C entre 1880 et 2012. Au cours du siècle dernier, le réchauffement le plus important s'est produit à des latitudes élevées, avec le réchauffement de plus de 2 °C d'une large portion de l'Arctique. Dans l'hémisphère nord, les 30 dernières années ont été les plus chaudes des 1 400 dernières années (IPCC, 2014_[10]). La poursuite du réchauffement mondial au cours des prochaines décennies est devenue inévitable.

Les plans d'action seront essentiels pour répondre au réchauffement rapide. L'atténuation du réchauffement climatique nécessite des stratégies bien plus ambitieuses pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Le scénario de référence *New Policies Scenario* de l'AIE, cohérent avec une augmentation de 4 °C de la température sur le long terme, appelle un changement en profondeur des politiques et des technologies, mais ne parvient cependant pas à écarter de ses prévisions un dangereux degré de changement climatique. Un scénario plus restrictif (2DS), qui permettrait de tenir l'objectif de 2 °C convenu à la Conférence de Paris sur le climat, nécessite une réduction de 40 à 70 % des émissions mondiales de GES avant 2050. Il impliquerait de faire passer la part de la production d'électricité bas carbone des 30 % actuels à plus de 80 % au cours de cette période (IPCC, 2014_[10]).

Une série de changements climatiques graves est déjà à l'œuvre en 2021. Un certain nombre d'autres perturbations importantes, liées pour la plupart au changement climatique, se sont produites en 2021. Des incendies massifs (notamment en Sibérie – possiblement les plus importants de l'histoire – en Californie et en Turquie), des vagues de chaleur et des sécheresses sans précédent (p. ex., dans l'ouest de l'Amérique du Nord), des épisodes de froid extrême et des inondations destructrices (p. ex., en Allemagne, en Belgique et dans l'ouest du Canada) sont collectivement à l'origine de milliers de décès, de destructions majeures et de perturbations économiques. L'ouragan Ida qui a sévi fin août et début septembre 2021 a été l'un des plus coûteux de l'histoire des États-Unis et a grandement entravé la production et le transport de pétrole et de gaz pendant de nombreuses semaines, amplifiant les pressions à la hausse exercées sur les prix mondiaux de l'énergie (OECD, 2021_[11]). De telles tempêtes, ainsi que d'autres catastrophes climatiques, sont devenues plus fréquentes et plus graves avec la hausse des températures des océans et de l'air (World Meteorological Organisation, 2021_[11]; IPCC, 2021_[12]). L'impact économique, en particulier sur l'agriculture (FAO, 2021_[13]) s'est accru d'autant, les pays à faible revenu étant les plus touchés.

La sécurité de l'approvisionnement en eau est un problème majeur pour la région Asie-Pacifique. Actuellement, 1,7 milliard de personnes base dans la région n'ont pas accès aux installations d'assainissement de base, la moitié des pays souffre d'un accès à l'eau courante inférieur à 50 % et 80 % des eaux usées sont évacuées sans être traitées ou avec un traitement minime. De plus, entre 1995 et 2015, 2,3 milliards de personnes ont été victimes d'inondations et 1,1 milliard de sécheresses (OECD, 2021_[14])^[10].

Importants changements démographiques, en particulier le vieillissement des populations, qui imposent d'agir

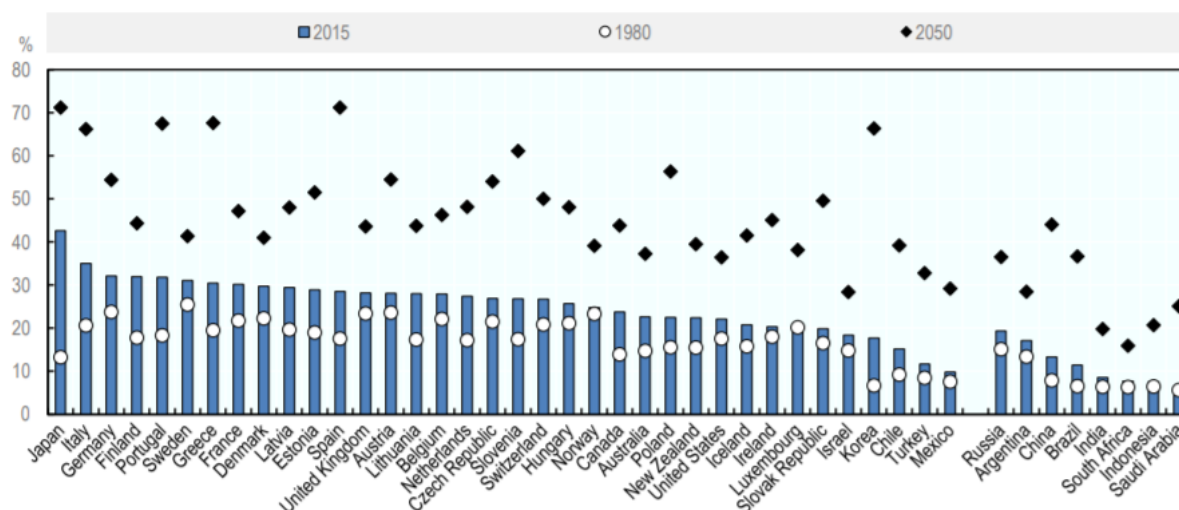
La baisse des taux de fertilité et l'allongement de l'espérance de vie se traduisent par le vieillissement de la population de la plupart des pays membres de l'OCDE. Les taux de fertilité bas et l'espérance de vie plus longue vont conduire au vieillissement des populations dans les grandes régions du monde. Aux taux actuels, d'ici 2050, il y aura une quasi-parité mondiale entre le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans et le nombre d'enfants. Le ratio de dépendance démographique des personnes âgées (nombre de personnes plus âgées rapporté à la population en âge de travailler) devrait augmenter significativement d'ici 2050 dans la plupart des pays membres de l'OCDE (Graphique 3) faisant basculer la composition de la population active de travailleurs jeunes à des travailleurs plus âgés.

Des sociétés vieillissantes risquent d'alourdir la charge sur les systèmes de santé publique, de retraite et les services de prise en charge. Les ratios de dépendance démographique des personnes âgées, associés à la prévalence accrue des maladies non transmissibles et des handicaps au sein de cette population, vont considérablement peser sur les systèmes de santé publique et les services de prise en charge des personnes âgées. Même si certains pays cherchent à gérer les dépenses de retraite par le biais, par exemple, du report de l'âge de départ en retraite, les dépenses publiques de retraite devraient augmenter dans 21 pays de l'OCDE avec une hausse globale à 9,4 % du PIB en (OECD, 2019^[15]). Les pressions budgétaires qui en découlent risquent de détourner la dépense publique d'autres postes.

Le vieillissement implique également une évolution des modes de vie et de consommation, ce qui aura des implications importantes pour les types de produits et de services en demande. Des sociétés vieillissantes pourraient être confrontées à un ralentissement de la croissance économique et à une évolution des modes de consommation. De nouveaux marchés verront le jour dans le cadre de « l'économie des seniors », ou « silver économie », florissante tandis que les marchés plus traditionnels devront s'adapter, voire disparaîtront. Il crée également un besoin accru d'infrastructures de santé et de prise en charge des personnes âgées dans certains pays.

Graphique 3. Vieillissement de la population, 1980-2050

Ratio de dépendance démographique des personnes âgées : population de 65 ans et plus ramenée à la population de 15 à 64 ans



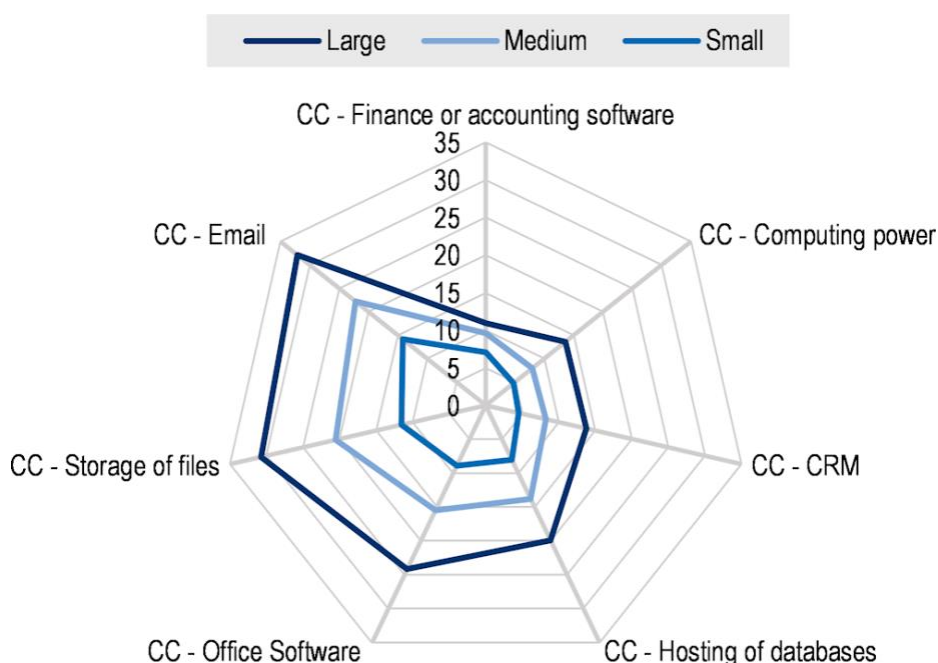
Source: Nations Unies (2018), World Population Prospects: The 2017 Revision

Impact de la transformation numérique sur les particuliers, les entreprises et les économies

Les technologies de l'information et de la communication (TIC), les avancées de l'intelligence artificielle (IA) et de la robotique modifient en profondeur les modes de travail, de communication et de vie. Les outils numériques, comme les ordinateurs, les smartphones et les tablettes, sont désormais régulièrement utilisés par le plus grand nombre au travail, à l'école et au quotidien. En 2015, 57 % des travailleurs de l'Union européenne (EU28) utilisaient régulièrement un ordinateur ou un smartphone dans le cadre de leur travail, soit un bond de 20 points de pourcentage par rapport à la décennie précédente (Eurofund; ILO, 2017^[16]). La crise de la COVID-19 a accéléré l'utilisation des technologies numériques, comme l'illustrent la hausse du télétravail et la transformation numérique de nombreux services publics et d'entreprise. Cependant, cette utilisation fait l'objet de disparités entre les secteurs, les catégories d'entreprises, les lieux, les genres et les groupes d'âge.

Ainsi, les PME ont pris du retard dans la transition numérique, même si plus de 70 % d'entre elles s'appuient davantage sur les technologies numériques en raison de la COVID-19 (OECD, 2021^[17]). En particulier, les petites entreprises sont trois fois moins susceptibles que les grandes entreprises à adopter les services de l'informatique en nuage pour la gestion financière, la communication et le stockage de l'information (Graphique 4). De nombreux facteurs entravent le passage au numérique, notamment les questions liées à la cybersécurité et à l'infrastructure numérique. Ainsi, les cyberattaques peuvent infliger des pertes économiques anémiantes aux petites entreprises qui disposent de ressources moindres pour gérer la sécurité numérique. De même, les PME établies hors des aires métropolitaines souffrent d'un accès moins fiable à l'internet (OECD, 2020^[18]) Ces contraintes signifient que de nombreuses PME ne sont toujours pas en mesure d'exploiter pleinement les avantages de la transformation numérique.

Graphique 4. Les petites entreprises sont trois fois moins susceptibles que les grandes entreprises à adopter les services de l'informatique en nuage



Note : taux de diffusion, médiane de l'OCDE, fondé sur les pourcentages nationaux moyens des entreprises utilisant la technologie sur la période 2015-2018.

Source : calculs de l'OCDE sur la base de OECD (2020^[11]), base de données ICT Access and Usage by Businesses de l'OCDE, www.oecd.org/sti/economy/ICT-Model-Survey-Usage-Businesses.pdf (consulté le 25 novembre 2020).

La transformation numérique offre un immense potentiel économique. Les technologies numériques peuvent générer des gains de productivité, renforçant la croissance et créant de nouveaux emplois. Elles peuvent enrichir le contenu de certains métiers en permettant aux travailleurs de se concentrer sur des tâches non routinières, comme la résolution de problèmes, et sur des activités de communication plus créatives et plus complexes. Les technologies numériques permettent aux individus du monde entier d'amener plus facilement leurs idées sur le marché, dynamisant les opportunités de création d'entreprise. Elles ont aussi permis la montée en puissance de « l'économie de plateforme » qui a vu des entreprises comme Airbnb, Baidu et Uber introduire de nouveaux moyens pour créer de la valeur, travailler et établir des relations sociales.

La crise de la COVID-19 et le passage au travail à distance ont conduit à des modifications substantielles des modes d'interaction et des modes de fonctionnement des entreprises. Dans les pays de l'OCDE, le pourcentage de salariés concernés par le télétravail est passé de 16 % environ avant la crise à près de 37 % au cours de la première vague de la pandémie de COVID-19 en avril 2020. En Australie, en France et au Royaume-Uni, 47 % des salariés ont été en télétravail au cours des confinements de l'année 2020. Au Japon, qui n'a pas instauré de confinement national, le taux de télétravail a bondi de 10 % à 28 % entre décembre 2019 et mai 2020 (OECD, 2021^[19]). L'accélération de la transformation numérique présente de nouvelles opportunités et, effectivement, de nouveaux enjeux en particulier en ce qui concerne les lieux de vie et d'implantation choisis par les travailleurs et les entreprises. L'adoption du travail à distance pourrait motiver la demande pour des lieux hors des grandes villes capables d'offrir des possibilités de logement et des espaces de bureau abordables et adaptés avec un meilleur accès aux services environnementaux. La plupart de ces lieux resteraient cependant situés à proximité des centres urbains, qui resteront d'importantes plateformes d'opportunités.

En raison de l'automatisation accrue des tâches, la nature du métier change même pour les personnes qui n'utilisent pas les TIC au travail. Alors que les administrations publiques embrassent la transformation numérique pour améliorer leur efficacité et leur efficience, les citoyens ont besoin de compétences numériques pour accéder aux services publics même les plus simples. Au sein de la zone de l'OCDE, 14 % des emplois sont fortement menacés par l'automatisation et 32 % pourraient être radicalement transformés (2019^[20]). Par ailleurs, 15 % des adultes n'ont pas les compétences numériques élémentaires et 13 % n'ont pas les compétences numériques, en calcul et en résolution de problèmes élémentaires (OECD, 2019^[21]). Certains citoyens risquent de devenir les laissés-pour-compte de la transformation numérique en raison des lacunes dans les compétences.

Un remodelage des chaînes de valeur mondiales

Depuis les années 90, le monde est entré dans une nouvelle phase de mondialisation. Les technologies de l'information et de la communication, la libéralisation du commerce et la baisse des coûts de transport ont permis aux entreprises et aux pays de fragmenter les processus de production en chaînes de valeur mondiales (CVM)², avec la conception des produits dans un pays, leur fabrication dans un autre, leur assemblage dans un troisième, sur la base du principe de gestion des stocks en juste à temps. Même si la mondialisation a connu un essor particulièrement marqué au cours des années 90 et 2000, elle s'est stabilisée depuis la récession de 2008 (OECD, 2018^[22]; Rodrik and Kennedy, 2018^[23]). En moyenne, dans les pays membres de l'OCDE, le contenu étranger des exportations représente près de 40 % de la valeur des exportations de produits manufacturés et 20 % de la valeur des exportations de services d'entreprise.

L'impact à plus long terme de la crise de la COVID-19 sur les chaînes de valeur mondiale est incertain. Les perturbations des chaînes d'approvisionnement au cours de la crise de la COVID-19 et les pénuries de biens essentiels peuvent potentiellement conduire à des changements de plus long terme

² Se reporter aux indicateurs de mesure des échanges en valeur ajoutée (TiVA) de l'OCDE pour la mesure des CVM (<https://www.oecd.org/fr/sti/ind/mesurerlecommerceenvaleurajoutee.htm>).

dans les chaînes de valeur mondiales, de même que la crise en Ukraine. Même si les bénéfices de la spécialisation internationale au sein des CVM sont supérieurs aux risques de transmission des chocs, des questions demeurent sur leur possible relocalisation (OECD, 2021^[24]). En effet, même si de nombreuses organisations renforcent la résilience de leur chaîne d'approvisionnement, par le biais notamment de l'augmentation des stocks de produits critiques et la politique de double approvisionnement des matières, la délocalisation à proximité (*nearshoring*) des activités de la chaîne d'approvisionnement semble jusqu'à présent se produire à une échelle plus réduite. Dans une récente enquête, seuls 15 % des leaders des chaînes d'approvisionnement interrogés dans l'ensemble des secteurs ont indiqué avoir planifié la production à proximité dans un avenir proche, même si cela est l'intention de 60 % des professionnels du secteur de la santé (McKinsey, 2021^[25]).

Implication sur le long terme pour les finances publiques et l'investissement public

Pendant la crise de la COVID-19, les gouvernements ont déployé certains des plus importants programmes de dépense publique depuis la Seconde Guerre mondiale en réponse à la crise de la COVID-19. Mais, à la différence de l'assistance d'après-guerre – ou des mesures de stimulation en réponse à la crise économique de 2008-2009 – cette relance offre l'occasion de s'attaquer aux enjeux de longue date des mégatendances mondiales (OECD, 2021^[1]). Les programmes de dépenses actuels cherchent à répondre à des problèmes clés comme le changement climatique, la transformation numérique et les défis démographiques. Toutefois, cela n'est pas suffisant. Ainsi, selon la base de données de l'OCDE sur la relance verte, qui fait le suivi des mesures de relance post-COVID-19 dans 43 pays, les mesures vertes n'ont représenté que 21 % des dépenses de relance jusqu'en juillet 2021 (OECD, 2021^[3]).

Comprendre l'impact potentiel possible des mégatendances et des chocs sur les finances publiques et l'investissement public peut aider les décideurs politiques à mieux faire face aux enjeux à venir (Tableau 2). Même si les mégatendances peuvent entraîner la réduction de certaines formes de recettes publiques et conduire à la hausse des dépenses publiques dans certains pays, elles offrent aussi des opportunités pour trouver de nouvelles sources de croissance économique et de recettes publiques. Les chocs liés à la crise de la COVID-19 et à la guerre en Ukraine conduisent à repenser la hiérarchisation de l'investissement public, en accordant une priorité à la résilience, aux inégalités régionales, au changement climatique, à la sécurité énergétique, à la défense et à la cybersécurité.

Pressions à long terme sur les recettes publiques

Les recettes publiques vont être contraintes dans de nombreux pays en raison du vieillissement des populations. L'évolution démographique représente la menace la plus importante, car les populations vieillissantes, et, dans certains cas, en recul risquent de limiter les recettes publiques tout en augmentant la dépense publique. L'accélération de la transformation numérique pose également des défis importants pour les systèmes de déclaration fiscale des particuliers, en raison de la mobilité croissante des contribuables et de l'essor de nouvelles formes de travail et de types d'actifs (OECD, 2021^[26]).

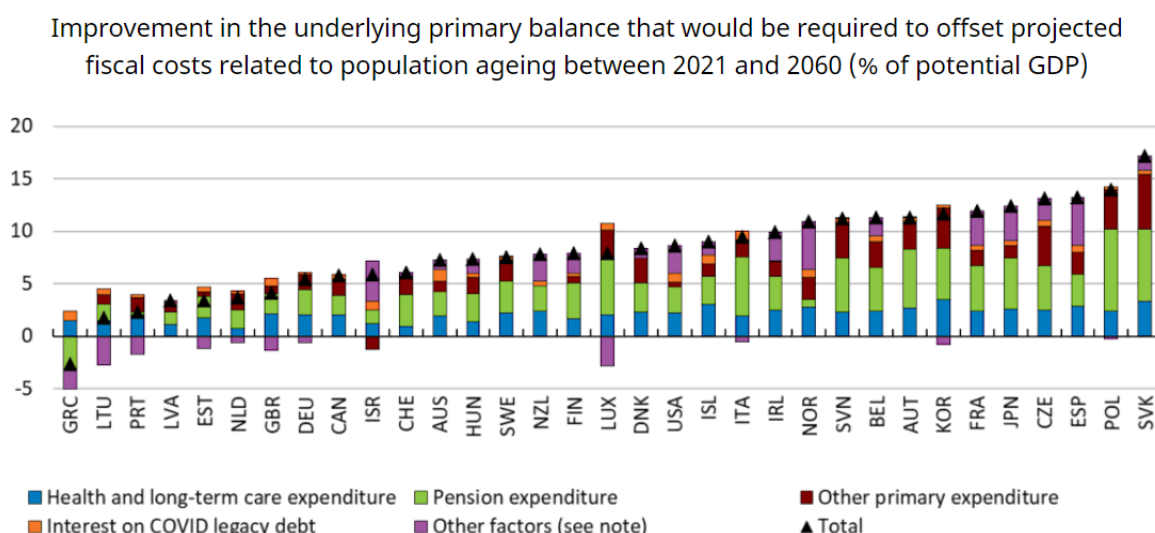
La gestion du changement climatique et le développement de l'économie numérique peuvent apporter des opportunités pour identifier des flux de recettes différents ou utiliser l'imposition pour façonner des comportements de consommation plus durables. La dynamisation de la productivité apportée par la transformation numérique – lorsque l'accès égalitaire aux technologies et les compétences numériques sont portés au rang d'objectifs politiques – pourrait aider les entreprises et les ménages à se remettre plus rapidement du choc de la COVID-19 et réduire les inégalités (OECD, n.d.^[27]). Pour cela, il faudrait que les régimes fiscaux évoluent afin de capter les recettes des nouveaux types de revenus et d'actifs numériques (p. ex., cryptomonnaies, économie à la tâche). L'investissement dans la transition verte offrira de nouvelles opportunités de croissance pour l'industrie, notamment dans les énergies

renouvelables et les énergies propres. Les taxes climatiques fournissent aussi un mécanisme de recettes émergent avec en outre l'avantage de remodeler les modes de consommation. L'OCDE estime que 60 % des émissions de CO₂ liées à l'énergie ne sont actuellement pas soumises à une taxe carbone ou à un droit d'accise (OECD, 2021^[28]), alors même que la diminution des émissions de carbone est cruciale pour réaliser les objectifs climatiques. L'OCDE souligne que les politiques de tarification des émissions de carbone gagneront en efficacité uniquement avec le versement d'une compensation aux ménages à plus faible revenu, et sans compromettre le caractère abordable de l'énergie (OECD/IMF, 2021^[29]), ce qui peut induire une certaine limitation de l'impact net de la fiscalité climatique sur les recettes publiques. L'enjeu, que ce soit avec la transformation numérique ou le changement climatique, est de veiller à ce que les réponses de la politique fiscale réduisent les inégalités et réalisent une redistribution équitable afin de compenser les personnes les plus touchées par ces mégatendances.

Possible hausse des obligations de dépenses

Les changements démographiques, en particulier le vieillissement des populations, et la hausse des prix des services y afférents devraient alourdir les pressions sur la dépense dans les budgets publics. Au sein de la zone de l'OCDE, la quasi-totalité des pays va devoir entreprendre des réformes structurelles ou augmenter leurs recettes pour compenser les implications budgétaires du vieillissement de la population. Le ratio de dépendance démographique des personnes âgées s'accroît dans toute la zone de l'OCDE et amplifie les pressions sur les dépenses de soins de santé et de retraite. Selon une autre étude récente, sans changement de politique, le maintien des bénéficiaires et des standards des services publics tout en stabilisant les ratios d'endettement à leur niveau actuel pourrait accroître la pression fiscale de près de huit points de pourcentage du PIB entre 2021 et 2060 dans le pays médian de l'OCDE (se reporter au Graphique 5) et davantage dans certains pays (Guillemette and Turner, 2021^[30]). Dans le sillage de la guerre en Ukraine, de nombreux pays se voient confrontés à des pressions plus fortes sur les dépenses publiques, liées notamment à l'augmentation des budgets militaires et à la nécessité d'apporter une aide immédiate aux Ukrainiens déplacés.

Graphique 5. Les pressions fiscales vont s'intensifier avec le vieillissement des populations au sein de la zone de l'OCDE



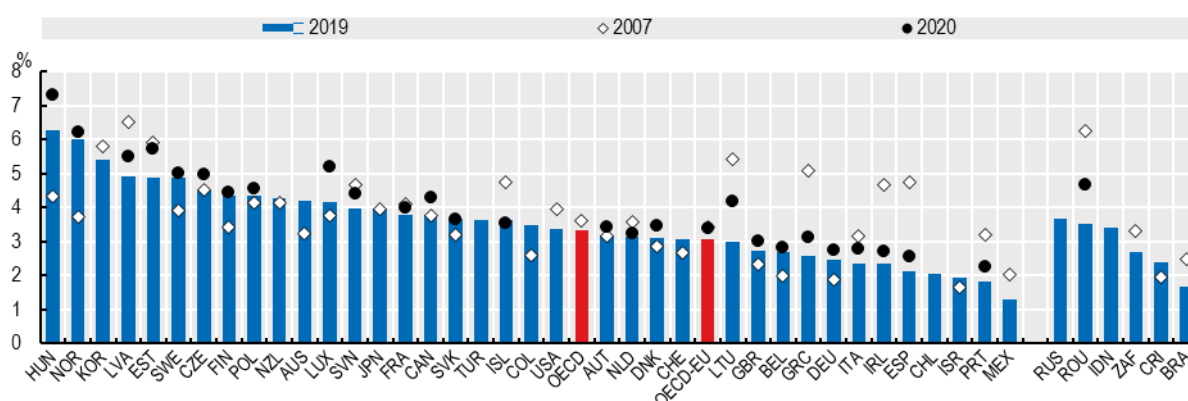
Note : le graphique montre la croissance prévisionnelle nécessaire des recettes publiques pour répondre aux besoins des populations vieillissantes, avec une moyenne de 8 % du PIB sur l'ensemble des pays de l'OCDE.

Source : Guillemette and Turner (2021^[41]), "The Long Game: Fiscal Outlooks to 2060 Underline Need for Structural Reforms", OECD Economics Department Policy Papers n°29.

Évolutions des besoins d'investissements publics

L'investissement public constitue 3 % du PIB dans la zone de l'OCDE et 15 % de l'investissement public et privé total. L'investissement public total varie en fonction des pays (Graphique 6.), allant de 1,3 % du PIB au Mexique à 6,4 % en Hongrie en 2019 (OCDE, 2021^[31]). L'investissement public en pourcentage du PIB a reculé de 3,6 % au sein de la zone de l'OCDE en 2007 à 3,3 % en 2019.

Graphique 6. Investissements publics en pourcentage du PIB en 2007, 2019 et 2020



Source : OCDE, 2021, Panorama des administrations publiques 2021, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr> ; Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données).

L'investissement public doit être aligné sur les priorités et les risques à long terme, notamment en favorisant le virage numérique, en renforçant la sécurité énergétique, en s'adaptant au changement démographique, à la transition verte et aux infrastructures sous-gérées. La transition numérique va nécessiter une meilleure connectivité à haut débit et l'accompagnement des particuliers et des entreprises pour améliorer leur accès numérique. D'importantes fractures numériques peuvent exister au sein des pays, avec à la clé le risque de limitation des opportunités économiques. Ainsi, en moyenne, les débits de téléchargement sur les réseaux fixes dans les zones rurales des pays du G20 sont inférieurs de 31 points de pourcentage à la moyenne nationale. Le changement climatique nécessite également de nouveaux investissements d'atténuation et d'adaptation, notamment dans les énergies propres, les systèmes de transport propres ainsi que dans les protections contre les événements climatiques extrêmes et la montée du niveau des océans. Pour parvenir au zéro émission nette à l'horizon 2050, l'investissement annuel mondial dans les énergies propres devrait ainsi plus que tripler d'ici 2030 à environ 4 billions de dollars (IEA, 2021^[32]) et de nouveaux investissements seraient nécessaires pour renforcer l'efficacité énergétique des bâtiments construits existants. Les investissements dans des infrastructures de qualité doivent intégrer la maintenance et la réparation de l'existant pour résister aux effets du changement climatique. Cela est particulièrement fondamental après des décennies de sous-investissement dans les infrastructures publiques et en raison du poids important des infrastructures d'énergie, de transport, de construction et d'eau dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre dont elles représentent plus de 60 % (OECD/The World Bank/UN Environment, 2018^[33]).

Il va être urgent d'investir dans des infrastructures publiques durables dans certaines zones urbaines et dans les pays en développement, en particulier en Asie et en Afrique. La population mondiale devrait croître de plus de 1,5 milliard d'individus d'ici 2050 (OECD/European Commission, 2020^[34]). Près de 90 % de la croissance prévisionnelle de la population urbaine mondiale devraient concerner l'Asie et l'Afrique, les zones urbaines de l'Inde, de la Chine et du Nigeria représentant à elles seules 35 % de cette croissance (UN, 2018^[35]). Les régions en développement vont nécessiter d'importants investissements dans de nouvelles infrastructures, en particulier pour de nouveaux

logements, de nouvelles installations de transport, de nouveaux services publics, de nouveaux hôpitaux et de nouvelles installations éducatives. La réalisation équitable des investissements dans des infrastructures durables va être essentielle pour que les nouvelles infrastructures nécessaires n'exacerbent pas les enjeux de long terme liés au changement climatique.

De nombreux pays sont confrontés au vieillissement et au recul de leur population, ce qui pourrait modifier le type d'investissement en infrastructures nécessaire. Alors qu'au sein de la zone de l'OCDE, la population en âge de travailler devrait augmenter de près de 10 % d'ici 2050, elle va passer à moins de 80 % de sa taille de 2015 dans certains pays comme la Corée, l'Italie et le Japon (OECD, 2018_[36]). Le nombre de personnes de plus de 65 ans pour chaque personne en âge de travailler va au minimum doubler dans la plupart des pays du G20 d'ici 2060 et la part de la population mondiale âgée de plus de 80 ans va tripler (Rouzet et al., 2019_[37]). En outre, près de 30 % des aires métropolitaines devraient enregistrer un recul de leur population, en particulier dans les pays d'Europe et d'Asie de l'Est (OECD/European Commission, 2020_[34]). Le recul de la population pourrait alléger le besoin de certains types de nouvelles infrastructures, comme les logements, les installations éducatives et de santé, dans certains lieux. Les régions seront cependant toujours tenues de réaliser des dépenses d'infrastructures pour répondre aux enjeux climatiques et numériques et moderniser leurs installations existantes. Le vieillissement de la population implique d'investir dans des services de prise en charge des personnes âgées et des soins de santé supplémentaires.

Une période de dette publique accrue

Les ratios dette/PIB ont fortement augmenté au cours de la crise, mais les soldes budgétaires commencent à s'améliorer. Le redressement des soldes budgétaires suit la fin programmée des programmes de relance et le rebond de la croissance du PIB dans la majeure partie de la zone de l'OCDE (OECD, 2021_[1]). Les pays de l'OCDE ont emprunté 18 billions USD sur les marchés en 2020 pour financer leurs programmes de relance et près de 19 billions USD en 2021, tandis que leur ratio dette/PIB devrait avoir augmenté de 20 points de pourcentage sur la période de la pandémie (OECD, 2021_[38]). Même si le paiement des intérêts actuels sur les dettes souveraines reste gérable pour la plupart des pays, grâce aux faibles rendements obligataires et coûts des intérêts de la dette, le maintien d'une dette élevée accroît la vulnérabilité aux futures augmentations de taux d'intérêt ou aux ralentissements de la croissance et soulève les risques de refinancement de la dette. Cette situation exige de repenser les politiques fiscales et de dépenses (OECD, 2021_[26]) et appelle des cadres crédibles capables d'apporter des orientations claires sur la voie à moyen terme vers la viabilité. Rééquilibrer la dépense et asseoir la viabilité de la dette seront des composants centraux de la politique fiscale afin de libérer des ressources budgétaires pour les investissements numériques et en capital humain liés au changement climatique et pour répondre aux besoins accrus des populations vieillissantes. Les tendances récentes des émissions d'obligations vertes souveraines apportent de nouvelles solutions pour financer ces investissements publics prioritaires, en particulier pour s'attaquer au changement climatique.

À la suite de la crise de la COVID-19, la gestion des finances publiques pourrait s'attacher davantage à la composition des finances publiques tout en continuant à soutenir une croissance durable sur le long terme et en garantissant la viabilité de la dette à moyen terme. Les programmes d'aide indispensables déployés par les pays développés et en développement ont fourni des lignes de vie aux entreprises et aux ménages lorsque les fermetures forcées et les taux de chômage élevés ont imprégné les économies. Même si ces programmes d'aide ont largement contribué à maintenir l'économie à flot, la reprise a été plus lente dans les pays à plus faible revenu, rendant la réduction des déficits publics plus délicate (OECD, 2021_[1]). La difficulté pour les gouvernements est de réaliser la transition d'une aide fiscale de court terme (p. ex., augmentation des transferts sociaux, programmes de maintien de l'emploi, reports d'impôts) à des dépenses à moyen et long terme capables de promouvoir une croissance inclusive et durable. Il est important de tirer les enseignements des récessions passées, marquées par la mise en œuvre trop hâtive des politiques de consolidation budgétaire, en particulier dans les pays de l'UE (Darvas

and Wolff, 2021^[39]). Cette consolidation budgétaire s'est traduite par une période prolongée d'investissement public réduit, en particulier au niveau infranational (OECD, n.d.^[40]). À la suite de la crise financière de 2008, l'investissement public a accusé une baisse moyenne annuelle de 0,9 % en valeur réelle entre 2008 et 2016 au sein de la zone de l'OCDE en raison de la mise en œuvre des stratégies de consolidation budgétaire par de nombreux pays (OECD, 2019^[41]). Le rétablissement des bilans va donc demander de repenser avec soin les dépenses et les investissements publics à maintenir afin d'éviter toute dégradation des perspectives économiques et de favoriser la durabilité et l'investissement à long terme. La charge et la structure de la fiscalité vont également devoir évoluer et se moderniser en raison des changements structurels apportés à l'économie.

Tableau 2. Possibles implications des mégatendances sur les finances publiques et l'investissement public

Mégatendance	Preuve	Implications économiques	Implications pour les finances publiques (recettes et dépenses, hors investissements publics)	Implication pour l'investissement public
Évolution démographique				
Croissance de la population	1,5 milliard de personnes en plus d'ici 2050 (OECD/European Commission, 2020 ^[34])	Besoin d'une provision pour de nouvelles infrastructures et de nouveaux services publics	Accroissement des recettes et des dépenses (lié au profil d'âge de la population)	Besoin d'un investissement important dans de nouvelles infrastructures dans les zones en développement.
Viellissement de la population	Accroissement du ratio de dépendance démographique des personnes âgées au sein de la zone de l'OCDE (Guillemette and Turner, 2021 ^[30])	Réduction de la population active ; augmentation de la population retraitée	Diminution des recettes fiscales Augmentation des dépenses sociales et en soins de santé	Augmentation du nombre d'installations de prise en charge des personnes âgées. Augmentation du nombre d'installations hospitalières.
Réduction de la population	Dans le monde, la population de 30 % des aires métropolitaines devrait se contracter d'ici 2050 (OECD/EC-JRC, 2021 ^[43])	Prosperité économique marquée par des déséquilibres territoriaux	Diminution de l'assiette fiscale globale dans certains lieux	Possible allègement du besoin en investissements publics. Priorité accrue à l'adaptation et à la mise à niveau des infrastructures existantes.
Urbanisation	55 % de la population mondiale va vivre dans les villes d'ici 2050 (contre 48 %) (OECD/European Commission, 2020 ^[34])	Concentration accrue des habitants et des richesses dans les villes.	Évolution du droit applicable aux travailleurs et des recettes fiscales Accroissement des dépenses en infrastructures essentielles, des logements sociaux	Investissement important dans de nouvelles infrastructures urbaines, en particulier dans les pays en développement (logement, transports, éducation, eau, électricité, communication, etc.)
Migration	L'immigration a un effet positif net sur les finances publiques, en réduisant la dépense par habitant dans les programmes d'assistance vieillesse et en relevant le ratio population en âge de travailler/population totale dans les pays de l'OCDE (Albisa, Boutane and Coulibaly, 2019 ^[42])	- Source d'innovation et de création d'entreprise - Vitale pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre et aux lacunes dans les compétences au sein des secteurs et des régions	Les personnes migrantes sont une source de recettes fiscales et génèrent une activité économique au sein de la zone de l'OCDE Hausse possible des dépenses sociales (incluant les programmes d'intégration) Peut contribuer à abaisser le ratio de dépendance démographique des personnes âgées.	-
Mondialisation				
Perturbations des chaînes d'approvisionnement	Selon l'analyse, les goulets d'étranglement des chaînes d'approvisionnement peuvent expliquer en partie l'augmentation des taux globaux d'inflation (OECD, 2021 ^[11])	Amplification de l'inflation en raison des goulets actuels des chaînes d'approvisionnement; Changements à plus long terme dans la localisation des activités économiques, avec une évolution (+/-) des	Baisse des recettes fiscales sur les entreprises Aide accrue aux entreprises	Investissements pour renforcer l'infrastructure logistique et de transport afin de réduire les engorgements des chaînes d'approvisionnement

Mégatendance	Preuve	Implications économiques	Implications pour les finances publiques (recettes et dépenses, hors investissements publics)	Implication pour l'investissement public
		niveaux de prix et des efficiences liée au lieu		
Recul de la confiance globale dans la mondialisation	Dégradation de l'attitude des citoyens vis-à-vis de la mondialisation et du commerce international entre 2018 et 2020	Dans les pays pris au « piège de la défiance », tendance à des niveaux de croissance moindres, à des niveaux de corruption plus élevés et à une réglementation plus lourde et inefficace (Aghion et al., 2010 ^[43])	Risque de menace sur l'intégrité du système si la charge de l'impôt payée par les plus faibles revenus est perçue comme étant trop élevée Risque de menace sur l'intégrité du système si les bénéfices des dépenses publiques sont perçus comme étant insuffisants par rapport aux impôts payés	Nécessité d'examiner avec soin les choix en matière d'investissement public pour éviter les décisions érodant la confiance dans les institutions et les décideurs
Changement climatique				
Transition à la neutralité carbone	Selon le GIEC, 2,4 billions USD d'investissement sont nécessaires d'ici 2035 pour maintenir une hausse des températures inférieure à 1,5 °C (2,5 % de l'économie mondiale)	Importants aspects positifs potentiels pour les secteurs et emplois nouveaux et émergents	Aspects positifs potentiels dans la mesure où les investissements dans les dispositifs d'adaptation génèrent de l'emploi Potentiel de recettes grâce à la taxation carbone et aux mécanismes d'échange de quotas d'émissions (OECD, 2021 ^[44])	Investissement dans les technologies zéro émissions nette (énergie, transports, logement, etc.)
Évolution de l'espace habitable (avec déplacement des populations migrantes)	Montée du niveau des océans ; augmentation du nombre d'événements climatiques extrêmes ; augmentation des températures moyennes (Singh et al., 2020 ^[45])	Répercussions potentiellement dévastatrices sur l'économie en cas d'absence de mise en œuvre des politiques d'adaptation et d'atténuation	Plus tôt elles sont mises en œuvre, plus l'impact des taxes d'atténuation et des subventions pour l'atténuation sera positif sur le budget général (OECD, 2021 ^[44])	Nouvelles infrastructures résilientes pour atténuer les répercussions du changement climatique. Hausse possible des transferts sociaux en raison de l'accroissement des migrations climatiques ainsi qu'aux ménages touchés par des événements climatiques extrêmes
Transformation numérique				
Destruction potentielle d'emplois en raison de l'automatisation	Même si les opportunités de la transformation numérique seront certainement supérieures aux risques pour l'emploi, les personnes réalisant des tâches routinières seront impactées à court terme (Eurofound, 2021 ^[46])	Les régions affichant une concentration plus élevée d'entreprises et de secteurs fortement numérisés (principalement urbaines) devraient gagner plus d'emplois que les régions où elle est moindre (souvent rurales)	Les recettes fiscales vont évoluer avec le changement net de l'emploi et la croissance et le taux de création/liquidation d'entreprise. Les modifications apportées au dosage des impôts et à l'assiette fiscale peuvent nécessiter de maintenir/renforcer les recettes fiscales Accroissement des dépenses allouées à la connectivité à haut débit et à la transformation numérique des entreprises et des chaînes d'approvisionnement	Investissement et aide pour le développement de nouveaux secteurs.
Potentiel pour le travail à distance	Potentiel de renforcement du pouvoir de négociation salariale des travailleurs dans les régions et les pays présentant des salaires moindres (Goodhart and Pradhan, 2020 ^[47])	Implications sur le long terme sur l'offre et la demande du marché du travail. Avantages à court terme pour les régions bénéficiant d'une meilleure infrastructure numérique et d'une économie plus numérisée		Renforcement des infrastructures de communication (fibre optique, 5G, etc.)

Note : liste non exhaustive des différentes implications des mégatendances sur les finances publiques et l'investissement public.

2 Les enjeux différenciés de l'investissement public au sein des pays

Répondre aux asymétries au sein des pays

Les besoins, les opportunités et les enjeux en matière d'investissement public peuvent présenter d'importantes disparités géographiques au sein des pays. Les régions ne disposent pas toutes des mêmes actifs et du même potentiel sous-jacents et ne sont pas touchées de la même manière par les mégatendances et le choc de la crise de la COVID-19. Au cours des prochaines décennies, les mégatendances climatiques pourraient exacerber les facteurs structurels qui favorisent les inégalités régionales, avec potentiellement des conséquences substantielles pour la société civile, l'économie et l'environnement. Le changement climatique, en particulier, pose une menace majeure qui va appeler une action importante au niveau mondial et au niveau local. En aidant à corriger les asymétries au niveau infranational, l'investissement public peut contribuer à améliorer le bien-être, à répondre aux inégalités et à saisir les opportunités créées par les mégatendances. Cette section du rapport présente certains des principaux facteurs qui façonnent les besoins, les opportunités et les enjeux en matière d'investissement public au niveau infranational, notamment les inégalités économiques, les mégatendances et la crise de la COVID-19. En conclusion, elle met en lumière le coût potentiel de l'inaction face aux asymétries au sein des pays.

Messages clés

Les dimensions territoriales de l'inégalité économique

- Les inégalités entre les régions plus petites des pays peuvent être plus marquées que les différences parmi les pays de l'OCDE. Il est donc important de comprendre la dimension spatiale de l'inégalité au sein des pays et ses implications.
- Même si les tendances des inégalités régionales entre les grandes régions TL2 sont mitigées, les inégalités, en PIB par habitant, entre les petites régions TL3 des pays se sont creusées après la crise de 2008 dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE.
- L'écart de revenu parmi les régions TL3 métropolitaines et non métropolitaines s'est creusé à un rythme régulier depuis la crise financière de 2008. En 2019, le PIB par habitant des aires non métropolitaines était équivalent à celui des aires métropolitaines il y a deux décennies.

L'impact asymétrique des mégatendances au sein des pays

- Le changement climatique est la priorité mondiale la plus pressante pour les prochaines décennies. La concrétisation des objectifs de l'Accord de Paris va demander des actions et des investissements adaptés aux besoins et aux réalités des différentes localités et régions, dans la mesure où les enjeux et les opportunités en matière d'atténuation et d'adaptation présentent de fortes disparités géographiques.
- La transition numérique va offrir d'importantes opportunités économiques aux individus et aux entreprises, mais ces opportunités se révèlent inégales d'une région à l'autre en raison des forts écarts territoriaux en matière de débits internet, des variations régionales dans la part d'emplois mis en danger par l'automatisation et des différences dans les compétences numériques.
- L'évolution démographique, en particulier le vieillissement et le recul des populations, va avoir des répercussions significatives sur la plupart des régions des pays de l'OCDE, en particulier les régions éloignées et rurales, ce qui pourrait créer des enjeux budgétaires substantiels pour certains gouvernements infranationaux.
- La mondialisation s'est traduite par une prospérité globale pour les économies de l'OCDE, mais ces opportunités n'ont pas été recueillies par toutes les régions et certaines ont été laissées de côté. Des stratégies de développement géographiquement différenciées peuvent aider à récolter et à partager les bénéfices de la mondialisation en appui de la résilience des PME et permettant d'identifier la place des régions au sein des chaînes de valeur mondiales.

Impact asymétrique de la crise de la COVID-19 sur les régions

- Les effets sanitaires, économiques et sociaux de la pandémie de COVID-19 et son impact budgétaire présentent de fortes disparités au sein des pays. En particulier, les régions accueillant des secteurs plus exposés aux confinements (c.-à-d. le tourisme) ont enregistré une hausse durable plus importante des taux de chômage.
- La pandémie a accéléré et remodelé les mégatendances, aggravant leur impact sur les différents territoires. En particulier, l'accélération du travail à distance peut conduire à une transformation des modèles d'occupation des villes et des régions et faire émerger de nouvelles priorités pour les investissements publics.

Coût de l'inaction face aux mégatendances et aux inégalités régionales

- Les inégalités territoriales posent des risques de long terme pour la cohésion sociale et elles pourraient être aggravées par les mégatendances et les futurs chocs économiques. La pérennisation et l'exacerbation d'inégalités territoriales élevées risquent de déstabiliser les systèmes démocratiques.
- Les coûts de la réponse à apporter à l'inégalité économique, au changement climatique et à la transition numérique présentent une forte concentration géographique et vont s'alourdir d'année en année. En d'autres termes, l'inaction aujourd'hui risque de se traduire par des enjeux plus pesants à l'avenir.
- L'adaptation de l'investissement public au nouvel environnement mondial nécessite d'adopter une approche régionalisée qui intègre les inégalités territoriales existantes et un effort de prospective stratégique sur les risques émergents et anticipés.

Les dimensions territoriales de l'inégalité économique

Les inégalités au sein des pays de l'OCDE peuvent être plus importantes que celles entre ces pays.

Si les inégalités de PIB par habitant ont diminué au cours des deux dernières décennies entre les grandes régions de l'OCDE (régions TL2), elles ont augmenté dans de nombreux pays. La convergence entre les pays de l'OCDE a été le principal moteur de la diminution des inégalités pour la zone de l'OCDE dans son ensemble. Et, effectivement, les inégalités intra-pays, pour la moyenne de l'OCDE, ont globalement peu évolué au cours de la période. Toutefois, neuf pays (République tchèque, Italie, États-Unis, Lituanie, Espagne, Allemagne, Grèce, Danemark et Autriche) ont vu les inégalités augmenter (Graphique 7, Partie B).

Les inégalités de PIB par habitant entre les régions de l'OCDE plus petites (régions TL3) ont augmenté dans la plupart des pays.

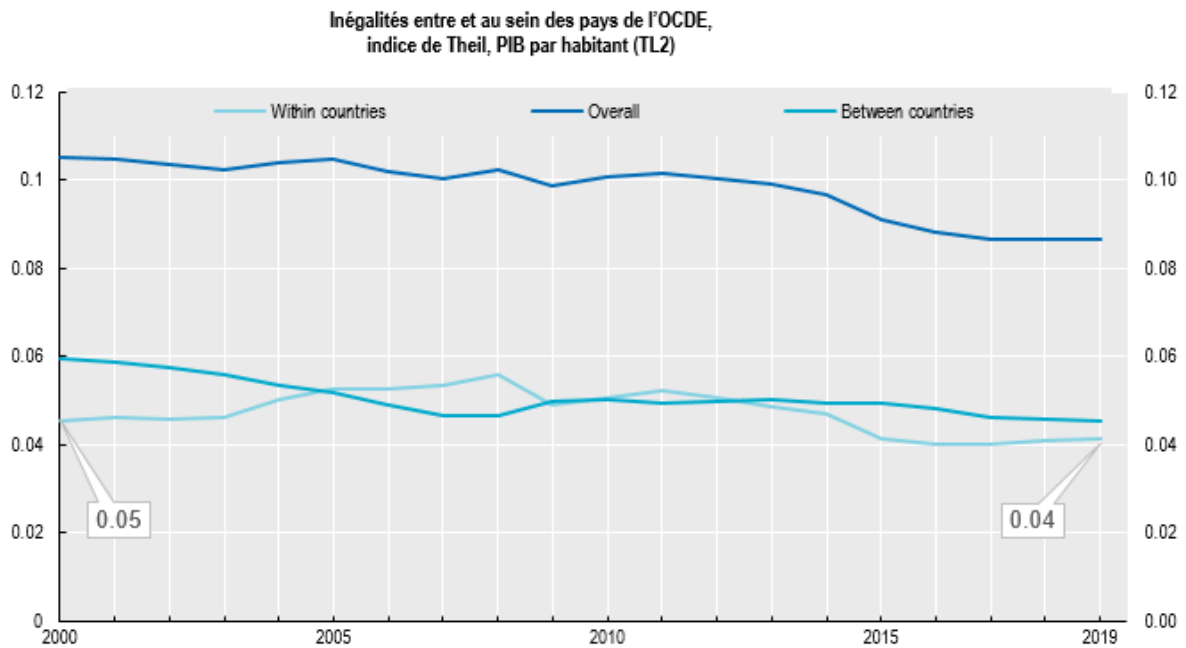
La comparaison des inégalités entre les grandes régions masque les mouvements dans les régions plus petites tant dans la zone de l'OCDE dans son ensemble qu'au sein des pays. Pour la zone de l'OCDE dans son ensemble, en dépit de la convergence entre les pays, les inégalités régionales se sont accrues entre les petites régions TL3 des pays (Graphique 7, Partie 1), en ligne avec l'élargissement étayé des aires géographiques de mécontentement. Par ailleurs, la comparaison des données disponibles sur les périodes postérieure (2008-2019) et antérieure (2000-2007) à la crise financière mondiale révèle une aggravation des inégalités régionales dans 21 pays de l'OCDE sur 25 (Graphique 8, Partie B).

Les petites régions TL3 les plus performantes tirent l'écart des inégalités et le creusent.

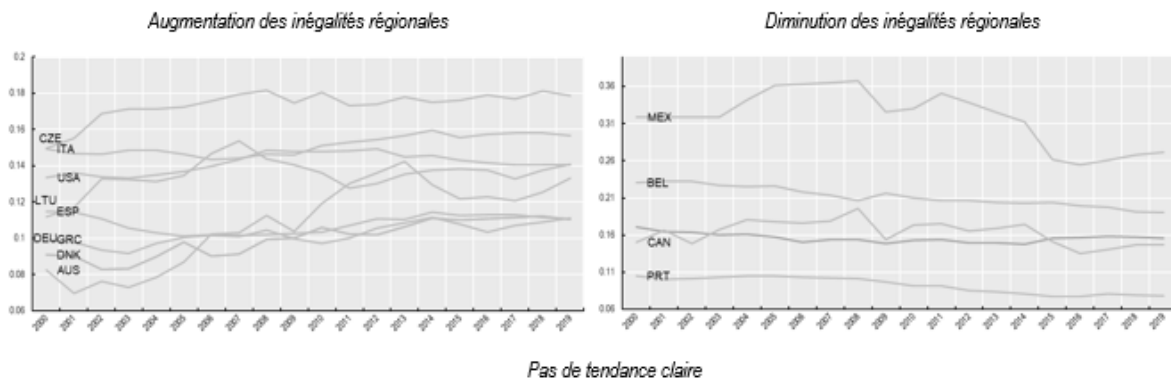
Dans la quasi-totalité des pays où les inégalités se sont accrues, hors Grèce et Italie (où le revenu par habitant a baissé dans les régions les plus pauvres entre 2000 et 2019), ce phénomène a été tiré par les régions les plus performantes (Graphique 8, Partie B). En valeurs absolues, la variation des inégalités régionales a été la plus importante en République tchèque, en Slovaquie, en Lituanie et en Pologne, où l'écart de revenu par habitant entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres s'est accru d'au moins 7 707 USD entre 2000-2007 et 2008-2019.

Graphique 7. Les inégalités entre et au sein des pays, pour la période 2000-2019 dans les grandes régions

Partie A. Tendances des inégalités entre et au sein des pays en utilisant l'indice de Theil, en PIB par habitant, niveau TL2 (2000-2019)



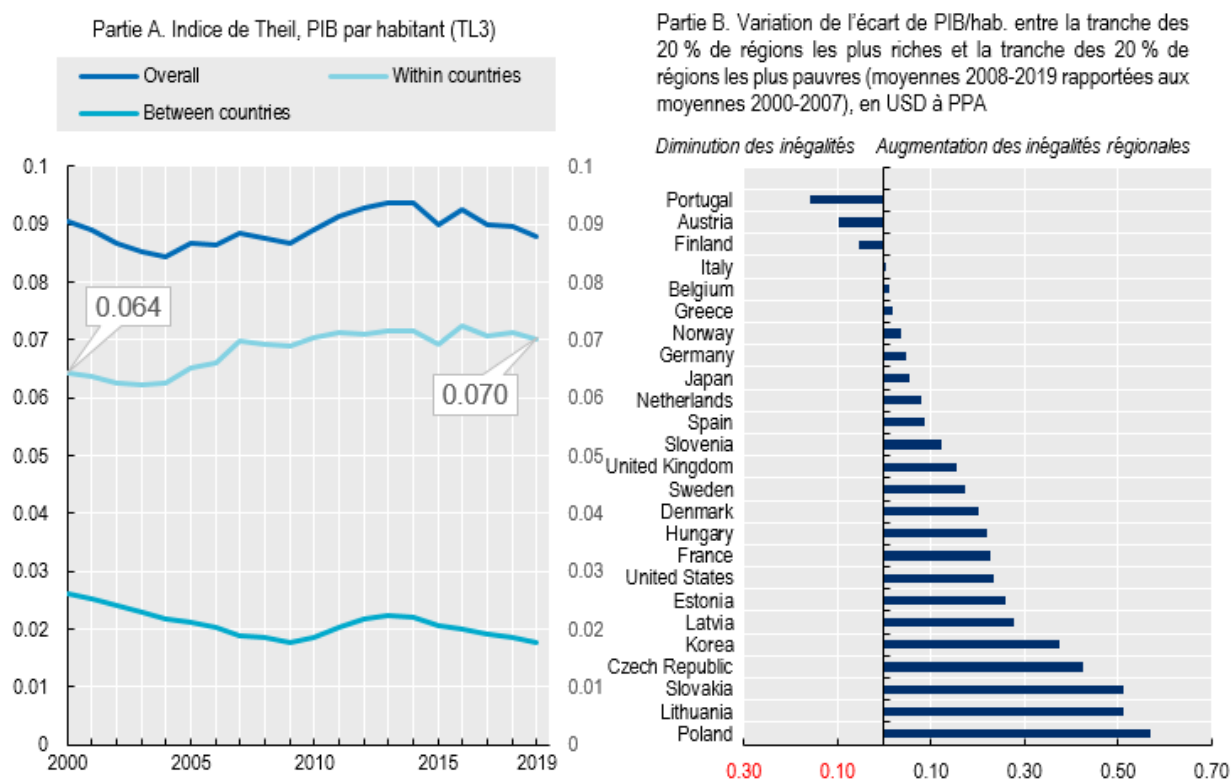
Partie B. Inégalités régionales entre les régions TL2 en PIB par habitant, 2000-2019



Note : inégalités telles que mesurées par l'indice de Theil portant sur les pays suivants : AUS, AUT, BEL, CAN, CHE, CZE, DEU, DNK, ESP, EST, FIN, FRA, GBR, GRC, HUN, ITA, JPN, KOR, LTU, LVA, MEX, NLD, NOR, NZL, PER, POL, PRT, SVK, SVN, SWE, TUR et USA. Les observations sont extrapolées linéairement pour les pays sans données pour 2019.

Source : OCDE (2022), Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr>.

Graphique 8. Les inégalités régionales se sont accrues après la crise de 2008 dans la plupart des pays de l'OCDE, 2000-2019



Note : analyse fondée sur le PIB par habitant, à prix constants, PPA constantes, année de base 2015. Les données 2019 contiennent des valeurs extrapolées fondées sur les taux de croissance récents. Sur la base des données disponibles pour 1 494 régions TL3. Dans la partie B, les valeurs reflètent la variation de l'écart de PIB par habitant entre la tranche des 20 % de régions les plus riches par rapport à la tranche de 20 % de régions les plus pauvres au cours des périodes ayant précédé et suivi la crise financière (c.-à-d. moyennes de 2008-2019 rapportées aux moyennes de 2000-2007, puis centrées sur 0). Une valeur supérieure à 0 indique une augmentation des inégalités régionales, et inversement. Les cas non étiquetés indiquent une amélioration (dans la tranche de régions les plus riches ou les plus pauvres). Les plus riches (les plus pauvres) signifient la tranche des 20 % de régions les plus riches (les plus pauvres) avec le PIB par habitant le plus élevé (le plus faible) (en PPA) et une population représentant au moins 20 % de la population nationale.

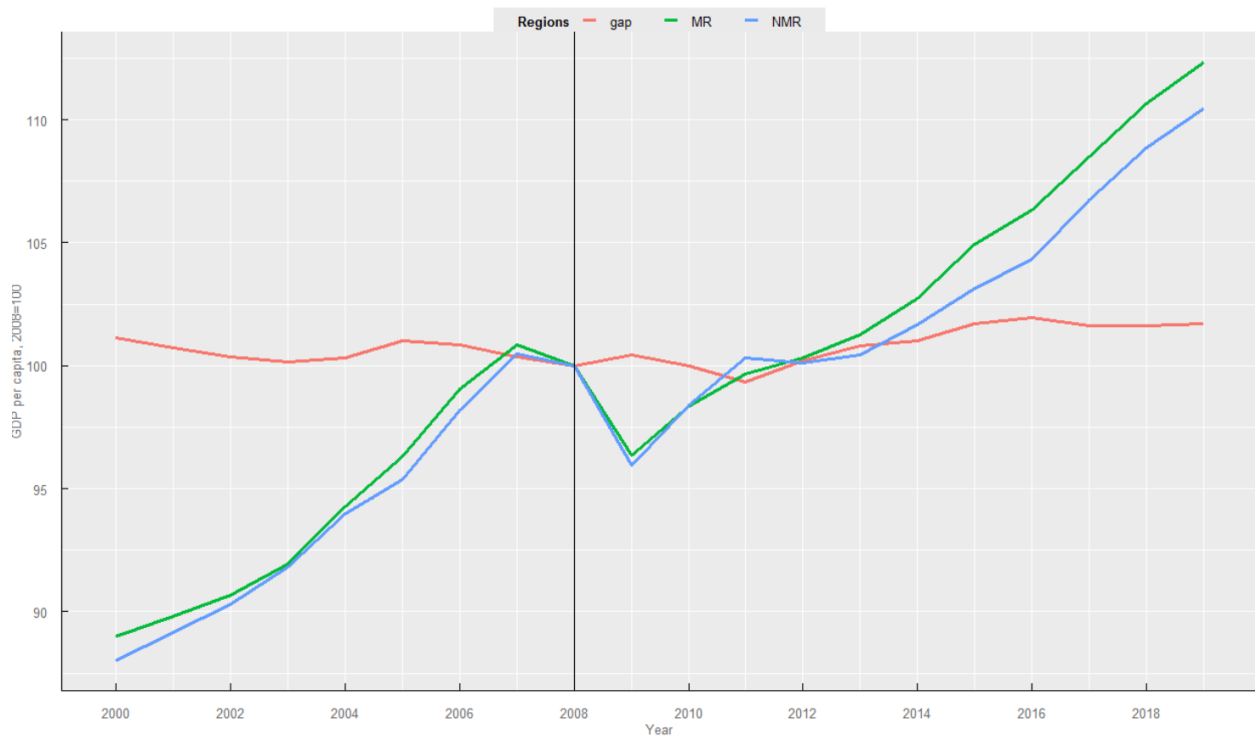
Source : OCDE (2022), Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr>.

Les écarts de PIB par habitant entre les régions TL3 métropolitaines et non métropolitaines se sont creusés au sein de la zone de l'OCDE et au sein de nombreux pays (Graphique 9). Les analyses par types de régions TL3 classées en régions métropolitaines et non métropolitaines révèlent une hausse de l'écart entre les régions métropolitaines et les régions non métropolitaines au sein de la zone de l'OCDE (de 29 % entre 2000 et 2019) et dans les deux tiers des pays pour lesquels des données sont disponibles (16 sur 25).

Les régions non métropolitaines ont particulièrement été touchées par la crise financière mondiale de 2008. Même si les moteurs des inégalités régionales sont, de manière générale, davantage liés aux facteurs structurels qu'aux chocs macroéconomiques (Garcilazo, Moreno-Monroy and Oliveira Martins, 2021^[48]), la crise financière mondiale a eu un profond impact. Avant 2008, les régions éloignées et celles à proximité d'une petite ville (moins de 250 000 habitants) ont vu leur PIB par habitant converger vers celui des aires métropolitaines, mais, depuis, leur évolution a divergé (Graphique 10). Ce phénomène est tiré par la taille plus réduite et la moindre diversification économique des régions non métropolitaines qui les exposent davantage aux chocs systémiques ainsi qu'à la concurrence internationale accrue en raison de

la diminution des coûts de transport et de la délocalisation des productions vers les pays en développement. En raison de ces répercussions, en 2019, le PIB par habitant médian des régions non métropolitaines se situait au niveau de celui des régions métropolitaines il y a deux décennies (Graphique 10).

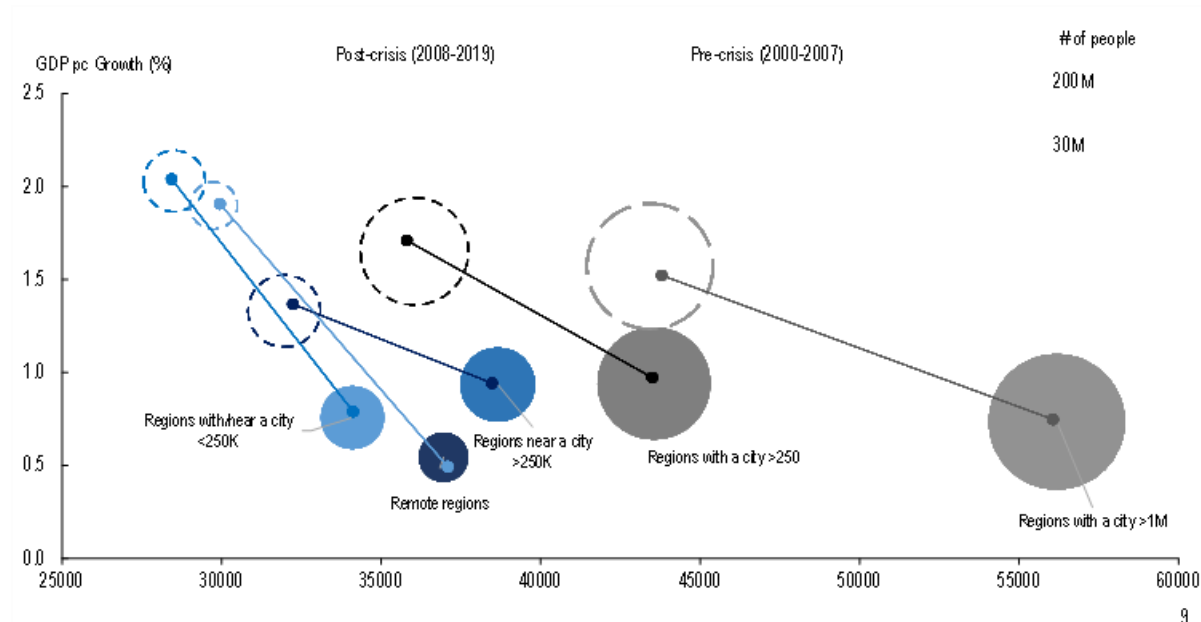
Graphique 9. L'écart de PIB réel par habitant entre les régions métropolitaines et non métropolitaines s'est accru au cours de la période 2000-2019



Note : fondé sur le PIB par habitant, à prix constants, PPA constantes, année de base 2015 pour 1 494 régions TL3 de 26 pays de l'OCDE.
Source : OCDE (2022) Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr>.

Graphique 10. La crise mondiale a stoppé la convergence des régions éloignées et des petites régions non métropolitaines

Les lignes en pointillés représentent la performance de croissance avant la crise et les lignes pleines celle après la crise



Note : taille des bulles proportionnelle à la population au cours de l'année initiale et de l'année finale. Sur la base des données disponibles pour 1 530 régions TL3 de 28 pays. Les bulles en pointillés représentent le taux de croissance moyen au cours de la période avant la crise et les lignes pleines la croissance moyenne au cours de la période après la crise. La pente montre les effets de la crise.

Source : OCDE (2020) Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr>.

L'impact asymétrique des mégatendances au sein des pays

Les mégatendances pourraient encore amplifier les inégalités régionales existantes. Les mégatendances du changement technologique, du changement climatique et de l'évolution démographique devraient exacerber les facteurs structurels qui tirent les inégalités régionales. Certaines régions vont devoir entreprendre des transformations majeures pour s'adapter aux enjeux, alors que d'autres sont mieux équipées pour saisir les opportunités créées par la transition. Les décideurs politiques vont devoir de plus en plus agir maintenant pour répondre à l'impact à court terme et à long terme des mégatendances, et en particulier à leurs répercussions spatiales.

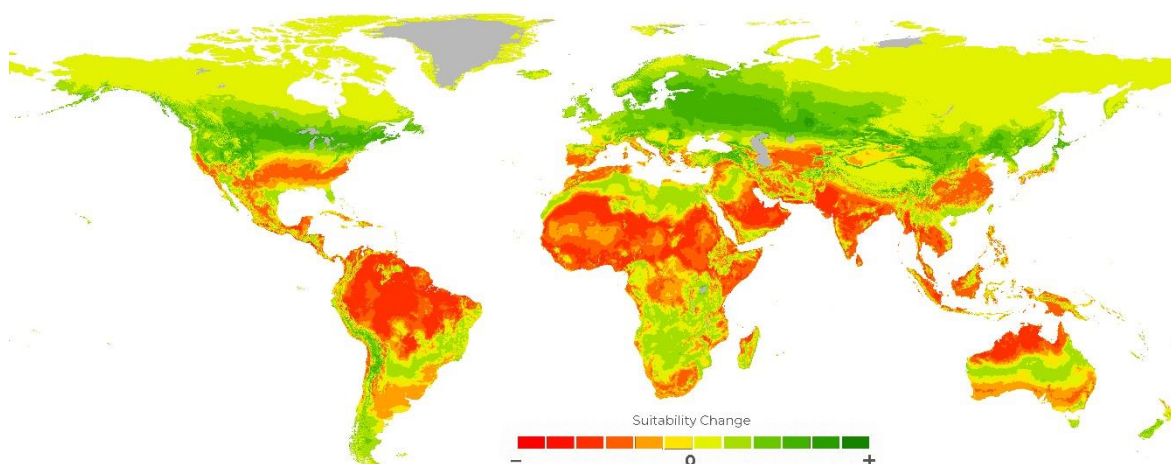
Développement essentiel d'une perspective régionale en matière de politiques et d'investissements climatiques

La concrétisation des objectifs de l'Accord de Paris empêchera la réalisation des principales menaces mondiales pour le bien-être humain, mais des actions doivent être prises au niveau local. Les principaux risques liés à une hausse d'au moins deux degrés des températures mondiales incluent des pénuries alimentaires mondiales, un risque élevé de rareté de la ressource en eau dans les zones sèches et des incendies à grande échelle. Selon un scénario climatique sans changements de politiques (*business as usual*, BAU), d'ici 2070, certaines régions du monde risquent de devenir quasiment

inhabitables (Graphique 11)³. Pour répondre à la menace du changement climatique, des actions alignées sur le contexte local sont nécessaires au niveau local pour trois raisons. En premier lieu, parce que les actions nécessaires pour parvenir au zéro émission nette présentent de fortes disparités d'une région à l'autre et parce qu'une transition juste doit répondre aux différentes vulnérabilités et opportunités socioéconomiques régionales. En deuxième lieu, parce que les avantages supplémentaires pour le bien-être générés par les politiques climatiques sont essentiels pour améliorer l'économie politique de l'action climatique, dans la mesure où les répercussions négatives des actions sont souvent ressenties plus fortement au niveau local. En dernier lieu, parce que les gouvernements infranationaux sont des acteurs clés dans l'accompagnement de la transition au zéro émission nette, car ils représentent 64 % de l'investissement public global lié au climat (OECD, 2019_[49]) ils peuvent élaborer des solutions locales pour la transition, comme l'aide au développement des économies circulaires (OECD, 2020_[50]).

Les enjeux et les opportunités en matière d'adaptation climatique diffèrent également fortement d'une région à l'autre. Les émissions estimées par habitant présentent souvent des variations plus fortes entre les régions d'un pays que d'un pays à l'autre (Graphique 12) (OECD, 2020_[50]). Dans certaines régions, les émissions industrielles dominent, dans d'autres, ce sont les émissions issues du transport, de l'agriculture ou de la génération d'électricité. Les régions doivent donc entreprendre des actions climatiques différentes pour appuyer la transition. Ainsi, si, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les régions métropolitaines contribuent le plus aux émissions totales de GES, les émissions des régions rurales sont plus élevées par habitant. Les régions et les villes présentent également des différences en ce qui concerne leurs besoins en matière d'actions climatiques, comme la nécessité de prioriser la diminution de la dépendance au charbon ou d'améliorer la performance des transports publics. Comprendre les caractéristiques des émissions de GES et les caractéristiques socioéconomiques au niveau régional peut aider à soutenir des actions climatiques locales efficaces.

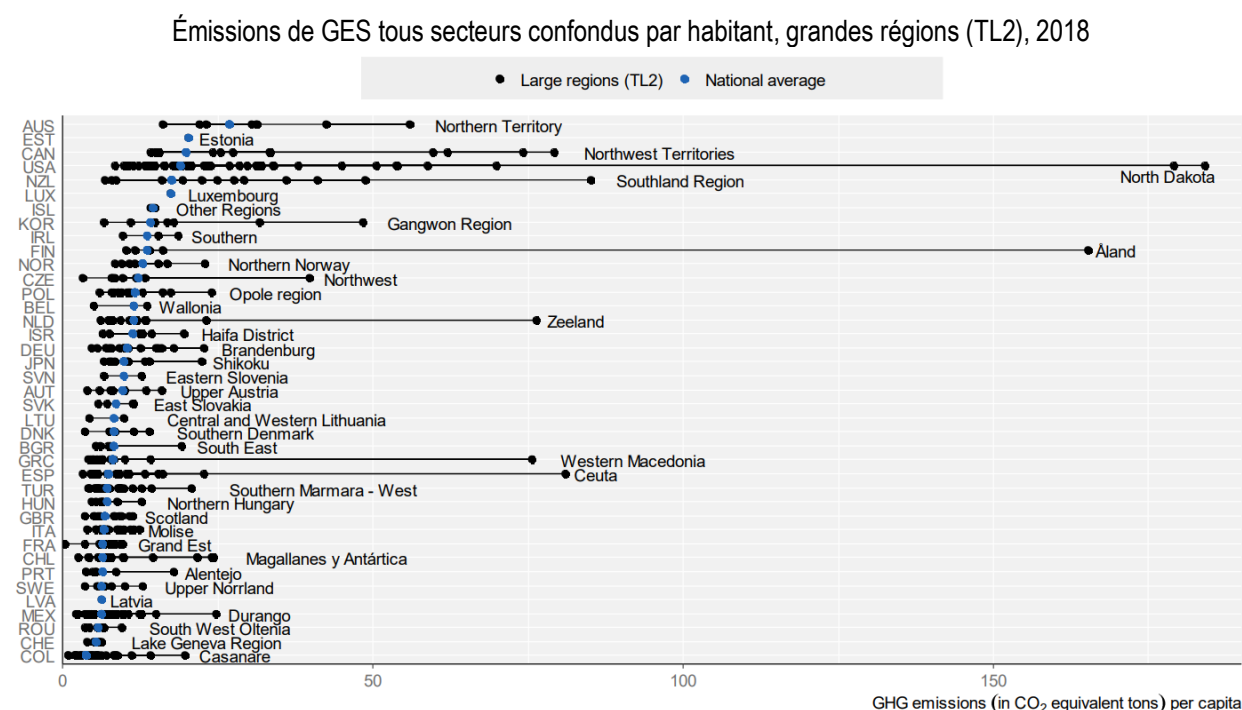
Graphique 11. D'ici 2070, certaines régions risquent de devenir quasiment inhabitables et d'autres mieux adaptées à la vie



Note : la carte ci-dessus est fondée sur des recherches indiquant que près de 30 % de la population mondiale vont vivre dans des lieux de « chaleur invivable » d'ici 50 ans. Source : (Xu et al., 2020_[51])

³ Cette analyse se fonde sur le scénario climatique à émissions élevées habituellement cité, connu comme le RCP8.5 ou *business as usual* (BAU). Selon ce scénario, on estime que près de 3,5 milliards de personnes (~30 % de la future population humaine) vont être dans l'obligation de migrer si l'on veut conserver une distribution conformément aux températures habitables comme cela a été le cas pendant des milliers d'années.

Graphique 12. Les variations intra-pays des émissions de GES par habitant sont plus importantes que les différences d'un pays à l'autre



Source : OCDE, 2021, Perspectives régionales ; calculs de l'OCDE fondés sur les données de l'UE (2020[84]), EDGAR - Emissions Database for Global Atmospheric Research, Centre Commun de Recherche, Commission européenne.

Les transitions industrielles à la neutralité carbone sont une composante essentielle du développement régional. Lors de la transition à une économie neutre en carbone à l'horizon 2050, certaines industries manufacturières vont devoir entreprendre des transformations particulièrement profondes, y compris celles qui dépendent des approvisionnements énergétiques russes. Ces industries contribuent substantiellement aux émissions et sont parmi les plus difficiles à décarboner. Les activités intensives en emplois et en émissions sont concentrées dans certaines régions. Par exemple, dans les industries chimiques, elles sont concentrées dans certaines régions belges, allemandes et tchèques. Les salaires moyens dans les principaux secteurs manufacturiers sont souvent supérieurs aux moyennes salariales dans l'économie en général, en d'autres termes, la perte ou la transformation des emplois menace la richesse des régions qui les accueillent. Ces risques sont parfois renforcés par un PIB par habitant moins élevé et par un risque de pauvreté plus généralisé. Les régions ne disposent pas non plus d'un accès identique aux infrastructures clés nécessaires à certaines de ces industries, notamment pour l'hydrogène, le captage et le stockage du CO₂ et le fret zéro émission, qui sont essentielles pour les chaînes de valeur.

Inégalité géographique des opportunités de la transition numérique

La transition numérique transforme l'avenir du travail pour de nombreuses entreprises et de nombreux individus, mais les opportunités émergentes sont inégales d'un territoire à l'autre. L'essor du travail à distance, l'automatisation accrue et la transformation numérique des services améliorent la productivité et le bien-être de nombreuses personnes. Ainsi, le travail à distance redéfinit les modes et les lieux de travail choisis, offrant une importante opportunité pour un meilleur équilibre vie professionnelle-vie privée en diminuant les temps de trajet domicile-travail et en encourageant des modalités de travail plus flexibles. En parallèle, il redéfinit les lieux de vie choisis par les travailleurs plus

spécialisés à revenus plus élevés, ce qui pourrait avoir un impact sur le développement futur des régions, les systèmes de transport et les schémas d'émissions de dioxyde de carbone. Les opportunités créées ne sont pas les mêmes dans tous les territoires, en raison essentiellement des différences dans la connectivité, dans la part des métiers qui se prêtent au travail à distance et dans les compétences numériques nécessaires pour réussir dans cette nouvelle économie (OECD, 2021^[52]).

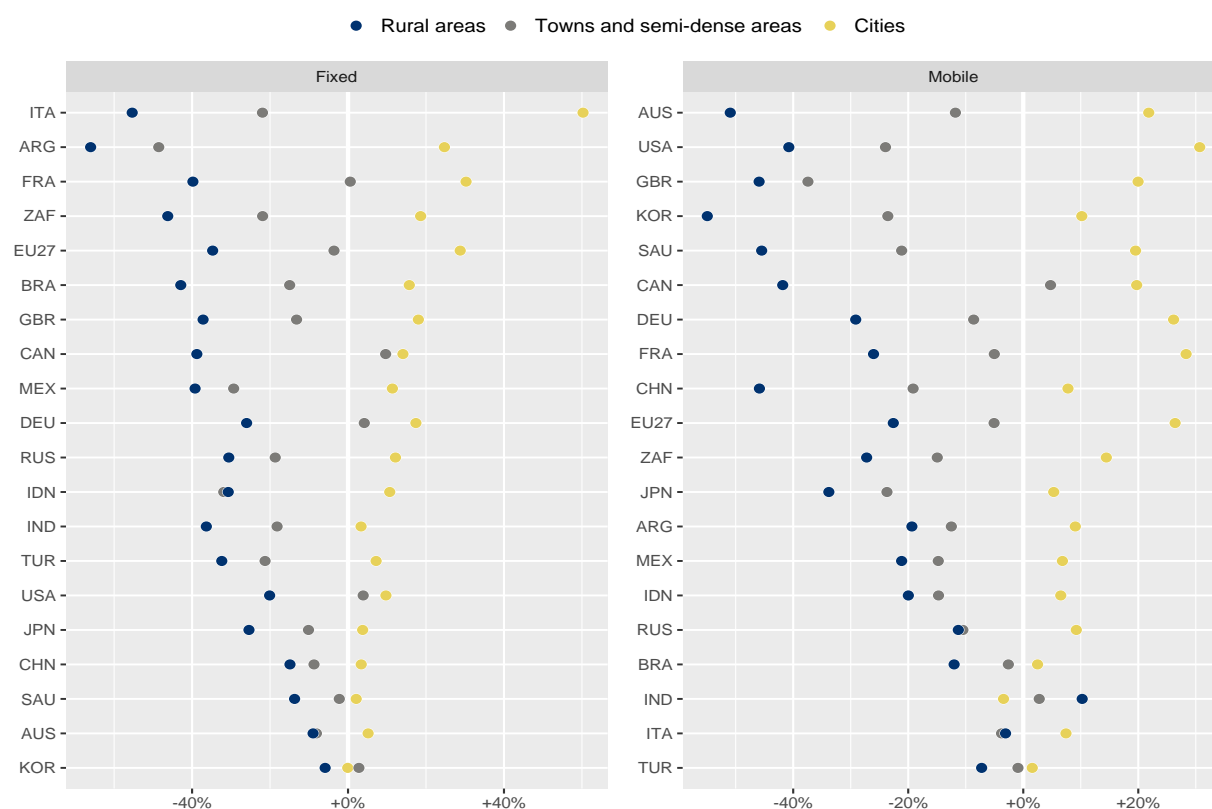
Des connexions haut débit limitées peuvent entraver les bénéfices de la transformation numérique et le potentiel du travail à distance. L'accès numérique varie fortement d'une région à l'autre, ce qui peut limiter l'accès aux avantages de la transition numérique (Graphique 13). Ainsi, en moyenne, les débits de téléchargement sur les réseaux fixes dans les zones rurales sont inférieurs de 31 points de pourcentage à la moyenne nationale, tandis que les débits de téléchargement dans les villes sont supérieurs de 21 points de pourcentage (OECD, 2021^[51]). Ces différences peuvent exacerber les facteurs structurels qui limitent la capacité de certaines régions à tirer pleinement parti de la transformation numérique. Par exemple, les régions ayant relativement moins de travailleurs dans les secteurs de la connaissance sont beaucoup moins susceptibles de bénéficier du travail à distance. En moyenne, la part de travailleurs pouvant potentiellement travailler à distance diffère de 15 points de pourcentage d'une région à l'autre au sein des pays de l'OCDE (OECD, 2020^[53]; OECD, 2021^[52]).

L'accélération de l'automatisation va également avoir un impact spatialement différencié fort. L'automatisation va à la fois créer et détruire des emplois, mais les nouveaux emplois créés ne vont pas nécessairement se retrouver dans les territoires où les pertes d'emplois se produisent. Toutefois, la part d'emplois menacés par l'automatisation varie fortement en fonction de la spécialisation de l'économie locale et des compétences numériques locales. Les régions présentant un pourcentage plus élevé d'activités manufacturières, en particulier celles dans les régions rurales et éloignées, sont davantage menacées par l'automatisation. Le pourcentage d'emplois fortement menacés par l'automatisation atteint près de 40 % dans certaines régions (par exemple, Slovaquie de l'Ouest), mais peut être aussi bas que 4 % dans d'autres (région d'Oslo) (OECD, 2020^[54]). L'automatisation va aussi certainement accélérer la polarisation de l'emploi (Goos, Manning and Salmons, 2014^[55]). Les emplois moyennement spécialisés diminuent au profit des emplois hautement spécialisés et peu spécialisés ; en effet, au sein des aires métropolitaines de l'OCDE, la demande pour des travailleurs hautement spécialisés augmente plus rapidement que celle pour les travailleurs moyennement spécialisés et les travailleurs peu spécialisés sont plus exposés à la perte de leur emploi à cause de l'automatisation (OECD, 2020^[54]).

L'adaptation à la transition numérique nécessite l'acquisition des compétences numériques adéquates par les individus et les entreprises. La transformation numérique des petites et moyennes entreprises (PME) et celle des grandes entreprises présentent toujours d'importants écarts de vitesse. Les PME sont en retard sur les grandes entreprises dans l'adoption de tous les aspects, qu'il s'agisse des médias sociaux, des outils de commerce en ligne, de l'informatique en nuage ou des mégadonnées. Même si la pandémie a permis de réduire l'écart, avec 70 % des entreprises interrogées dans le monde indiquant une augmentation récente de l'adoption des technologies numériques, des disparités et des enjeux importants subsistent (OECD, 2021^[56]). Au niveau des ménages, la part d'utilisateurs de l'internet dans les régions où l'usage est le plus élevé est 10 points de pourcentage supérieure à celle de la région où il est le plus faible. Cela peut conduire à des différences importantes dans la capacité des individus et des entreprises à se positionner dans le nouvel environnement numérique. Enfin, la crise de la COVID-19 a jeté la lumière sur les faiblesses des gouvernements locaux et des PME en matière de sécurité numérique à l'origine de vulnérabilités importantes pour les individus et les entreprises lors de l'adoption rapide du télétravail et du passage au commerce électronique (OECD, 2020^[57]).

Graphique 13. Écarts de débits de téléchargement pour les utilisateurs par degré d'urbanisation

Écarts estimés en pourcentage de déviation par rapport aux moyennes du T4 2020



Note : les données des tests de vitesse de connexion correspondent au T4 2020. Les données sur la vitesse moyenne de téléchargement haut débit fixe et mobile fournies par Ookla mesurent le débit maximum réel des utilisateurs du réseau. Les mesures sont fondées sur des tests autogérés par les utilisateurs, réalisés sur des appareils IOS et mobiles. L'agrégation en fonction du degré d'urbanisation est fondée sur les grilles du modèle GHS-SMOD (GHS Settlement Model). Les chiffres correspondent aux tests de vitesse maximale moyenne, pondérés par le nombre de tests.

Source : OCDE, 2021, Implications of Remote Working Adoption on Place Based Policies (OECD, 2021^[5]). Calculs de l'OCDE fondés sur les cartes de performance des réseaux fixes et mobiles mondiaux Speedtest® by Ookla®. Sur la base de l'analyse par Ookla des données Speedtest Intelligence® pour le T4 2020. Fournis par Ookla et consultés le 27/01/2021. Marques d'Ookla utilisées sous licence et reproduites avec son autorisation.

Fort impact de l'évolution démographique sur certaines régions

Si, dans la majorité des pays de l'OCDE, la population vieillit et recule au niveau national, ces évolutions sont plus marquées dans les régions éloignées et rurales. Le fort déclin des taux de fertilité entre les années 60 et les années 80 commence à se faire ressentir dans de nombreux pays, avec l'arrivée à l'âge du départ en retraite des baby-boomers et des générations suivantes. Dans de nombreuses régions, le déclin des populations est déjà une réalité : 29 pays membres de l'OCDE sur 36 comptaient des régions avec une population en recul. En Europe, 35 % des habitants vivent dans une région où la population a diminué entre 2011 et 2019 (OECD/EC-JRC, 2021^[58]). À l'horizon 2050, plus de 50 % des régions de l'OCDE devraient avoir vu leur population diminuer (OECD, 2019^[49]). Si de nombreuses grandes villes des pays de l'OCDE vont continuer à se développer, la population de nombreuses aires non métropolitaines va, quant à elle, reculer (Graphique 14).

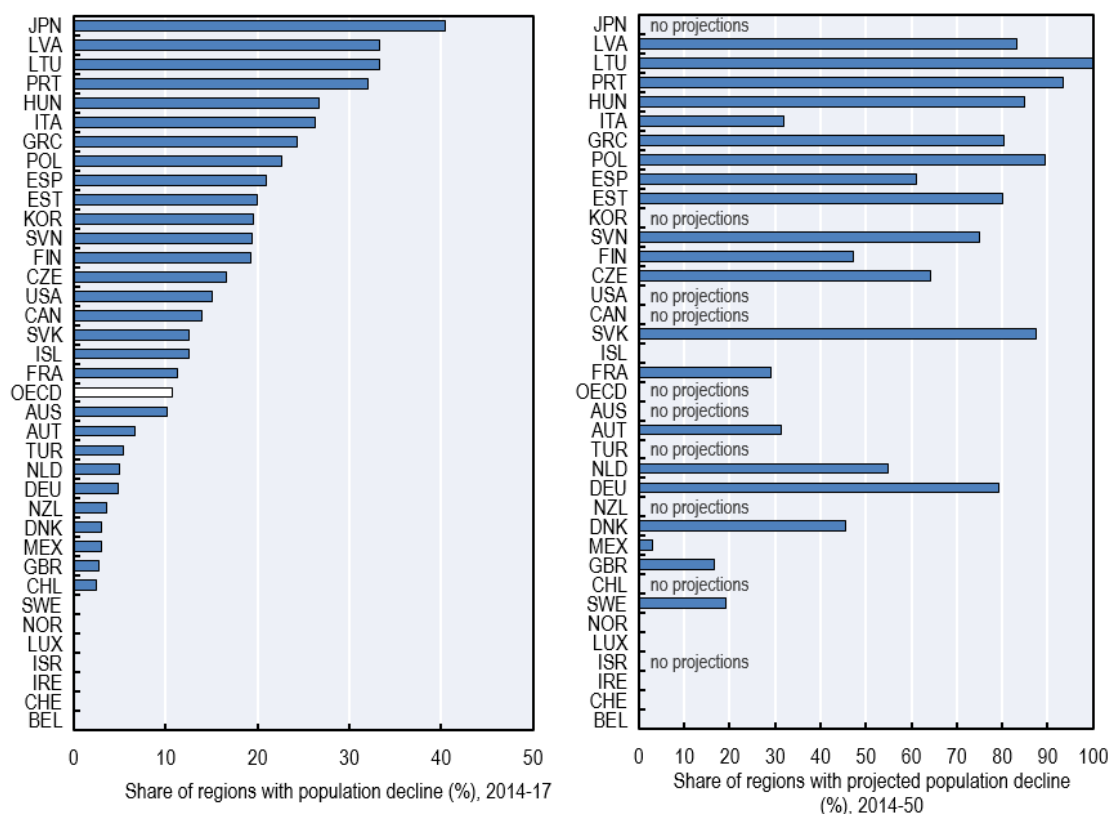
Le vieillissement des populations présente des enjeux économiques, qui sont encore plus importants dans les zones rurales et éloignées. Selon les projections, la part de personnes âgées (c.-

à-d. âgées de 65 ans et plus) devrait augmenter dans la quasi-totalité des régions au cours des prochaines décennies. À l'horizon 2050, près de 30 % la population des régions européennes en dehors des aires métropolitaines devraient être âgées de 65 ans ou plus. Seules les régions faisant partie des aires métropolitaines d'au moins 1,5 million d'habitants continueront à maintenir la part de leur population de 65 ans et plus aux alentours de 25 % (OECD, 2019^[49]). L'augmentation du ratio de dépendance démographique des personnes âgées (ratio entre les personnes retraitées et celles exerçant des activités productives) est l'une des conséquences immédiates du vieillissement de la population, ce qui implique une diminution du taux de croissance du PIB par habitant. Le ratio de dépendance démographique des personnes âgées plus faible dans les villes s'explique essentiellement par la migration domestique des jeunes vers ces dernières.

Les changements démographiques vont créer des enjeux budgétaires pour certains gouvernements locaux et régionaux. Des populations en recul et vieillissantes vont diminuer les recettes et accroître les coûts de la prestation de services par habitant pour les gouvernements infranationaux. Ainsi, les coûts éducatifs par écolier dans les zones rurales peuvent être supérieurs de 40 % à ceux des zones urbaines pour les écoles primaires en Estonie, en Finlande et en Lettonie et supérieurs de 16 % pour les établissements secondaires en Grèce et en Espagne (OECD/EC-JRC, 2021^[58]).

Graphique 14. Le déclin de la population affecte de nombreuses régions et en affectera davantage au cours des 30 prochaines années

Pourcentage de petites régions (TL3) où la population a décliné entre 2014 et 2017 et projections du pourcentage de petites régions avec des populations en déclin à l'horizon 2050



Note : les projections de population se rapportent au principal scénario élaboré par Eurostat dans son modèle « EuroPop2013 » pour lequel des projections régionales ont été élaborées en complément des projections nationales.

Sources : OCDE, Perspectives régionales (2018), Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-f> et projections démographiques « EuroPop2013 » d'Eurostat.

La migration est une autre tendance démographique mondiale dont les implications se font essentiellement ressentir aux niveaux régionaux et locaux. Si la migration et la mobilité ont été durement touchées au cours de la pandémie, avec la chute du nombre de titres de séjour délivrés et des restrictions quasi universelles en matière de mobilité (OECD, 2021^[59]), la migration va rester un levier politique clé pour remédier aux disparités régionales d'emploi créées par le vieillissement des populations et elle va certainement s'accélérer en raison des conflits et des guerres, y compris la guerre en Ukraine, et des déplacements liés au changement climatique. En incluant les gouvernements infranationaux dans le processus d'intégration des personnes migrantes, il pourrait être plus facile de tirer les meilleurs résultats sociaux et économiques de la migration en raison de leur responsabilité commune dans des domaines de politique cruciaux pour l'intégration comme l'emploi, le logement, la santé et l'éducation (OECD, 2022 forthcoming^[60]). Au cours de la pandémie, les personnes migrantes ont été particulièrement essentielles, puisqu'elles représentent 23 % des médecins et 14 % du personnel infirmier dans les régions de l'UE (OCDE, à venir 2022).

La mondialisation n'est pas source des mêmes avantages au sein des pays

L'exploitation et le partage des avantages issus de la mondialisation nécessitent des stratégies de développement territoriales. La mobilité accrue des biens, des capitaux et des informations a entraîné une intégration sans précédent des économies à travers le monde, mais certaines régions et entreprises (en particulier les PME) n'en tirent pas autant parti que d'autres, ce qui exacerbe bien souvent les inégalités régionales (Autor, Dorn and Hanson, 2013^[61]). Dans le sillage de la crise de la COVID-19 et de la perturbation des chaînes d'approvisionnement qui en a découlé, ces avantages inégaux ont poussé certaines entreprises à envisager une réorientation des chaînes d'approvisionnement, en localisant davantage la production de biens (notamment des biens essentiels) et en accroissant la résilience des chaînes de valeur mondiales en passant de processus de production « juste à temps » à des processus « au cas où ». Cela a également incité certains pays et régions à relocaliser des industries prioritaires afin de gagner en autonomie stratégique. Sur le long terme, la répartition égalitaire des avantages issus du commerce mondial nécessite de mieux comprendre les facteurs d'attractivité régionale et d'intégration (IDE, groupements locaux, infrastructure des chaînes d'approvisionnement, localisation, savoir, R&D, tourisme, migration) (OECD, n.d.^[62]). Il convient de tenir compte du rôle crucial des PME dans le commerce international et de leur difficulté à obtenir des financements par rapport aux grandes entreprises (OECD, n.d.^[63]).

Au cours de la pandémie, la perturbation des chaînes d'approvisionnement n'a pas été de la même ampleur d'une région à l'autre au sein d'un même pays. Un rapport⁴ de la Banque d'Espagne illustre comment cette perturbation a eu un impact différent sur les régions, en fonction de leur degré d'intégration aux chaînes de valeur interrégionales et mondiales (CVM) (Prades-Illanes and Tello-Casas, 2020^[64]). Les régions moins développées comme l'Estrémadure et Castille-La Manche sont moins intégrées dans les CVM et sont donc moins directement touchées par les chocs économiques mondiaux. Elles restent toutefois exposées aux chocs touchant la demande nationale dans les régions directement concernées par la perturbation des chaînes d'approvisionnement internationales, ainsi qu'aux chocs reflétant leur intégration en amont dans les chaînes de valeur nationales approvisionnant les marchés étrangers.

Les régions se tournent de plus en plus vers les stratégies de spécialisation intelligente pour mieux se positionner au sein des chaînes de valeur mondiales. La Stratégie de spécialisation intelligente est une politique territoriale européenne qui vise à accroître la compétitivité régionale en exploitant et stimulant l'innovation dans les domaines prioritaires définis (industries ou technologies) dans chaque région.

⁴ Cette étude s'appuie sur la base de données « EUREGIO », qui cartographie les liaisons intrants-extrants au sein des pays (liaisons nationales) et entre les régions européennes (liaisons étrangères) au niveau TL2. Elle contient des données sectorielles qui permettent de cartographier les multiplicateurs de production des régions espagnoles, mais aussi des régions d'autres pays.

L'exemple le plus récent consiste à développer la collaboration transfrontalière entre les régions disposant d'une expertise technologique complexe et complémentaire, et celles dans lesquelles cette expertise fait actuellement défaut afin de favoriser leur évolution technologique. Cela démontre que de nouvelles opportunités de croissance naissent de la recombinaison des capacités technologiques existantes, tandis que les technologies plus complexes confèrent un avantage concurrentiel significatif. À titre d'exemple, la région italienne du Frioul-Vénétie-Julienne mise sur ses nombreux établissements scientifiques et instituts de recherche pour développer la région (OECD, 2021^[65]).

Les principales liaisons entre les mégatendances

Il convient de considérer les territoires comme composants d'un système si l'on veut comprendre l'impact des mégatendances. Les effets convergents et divergents des mégatendances sur certains territoires peuvent amplifier les difficultés rencontrées par les régions et nécessiter des sacrifices lors de la priorisation des mesures politiques. Il convient ainsi de comprendre les liaisons croisées : par exemple, concernant le lien socioécologique, la corrélation entre urbanisation et changement climatique, ou encore l'incidence de l'évolution démographique sur la mondialisation. Dans le même temps, il existe également des enjeux complémentaires, comme le besoin accru de sécurité énergétique et la transition verte.

Le lien socioécologique est un parfait exemple de l'interconnexion de ces tendances.⁵ Aux États-Unis, des études montrent que les événements liés à la chaleur ont un impact disproportionné sur les quartiers à forte population noire, asiatique et hispanique, qui sont respectivement exposés à 52 %, 32 % et 21 % de risques supplémentaires par rapport à la population blanche (Jesdale, Morello-Frosch and Cushing, 2013^[66]). Plus la disparité des revenus est forte, plus il est difficile d'adopter une réglementation et des taxes environnementales (par ex. sur le carbone), car elles paraissent (ou sont tout bonnement) régressives (Laurent, 2014^[67]).

La mondialisation et l'évolution démographique ont des impacts positifs et négatifs selon les territoires. Tandis que les chocs commerciaux et les délocalisations pénalisent certaines régions qui se retrouvent confrontées à la baisse du taux d'activité et au déclin démographique, de nombreuses régions tentent d'inverser ces tendances en attirant des migrants d'ici et d'ailleurs pour combler les lacunes dans les compétences et maintenir les services publics (OECD, 2019^[49]). La capacité à attirer des entreprises et travailleurs étrangers dépend généralement de la disponibilité de terres économiques, ce qui peut représenter un défi pour ne pas sacrifier les objectifs climatiques et relatifs à la biodiversité. Des systèmes régionaux d'innovation attractifs et des conditions adéquates de gouvernance multiniveaux, avec suffisamment de compétences décentralisées à l'échelle des villes et des régions, peuvent permettre d'éviter ces sacrifices.

L'impact asymétrique de la crise de la COVID-19 sur les régions

Les répercussions sanitaires, économiques et sociales de la crise de la COVID-19 ne sont pas les mêmes d'une région à l'autre au sein d'un pays. Cette crise s'accompagne également d'implications à plus long terme pour le développement des régions. Il convient de comprendre les répercussions inégales de la crise et d'adopter une approche prospective pour éviter que les impacts négatifs ne soient bien plus marqués sur certains territoires.

⁵ À l'échelle mondiale, l'on estime que 956 millions de personnes sont exposées à un risque élevé d'inondation, dont 587 millions vivent dans la pauvreté et 132 millions, dans l'extrême pauvreté (Rentschler and Salhab, 2020^[131]).

Des répercussions de la COVID-19 inégales au sein des pays

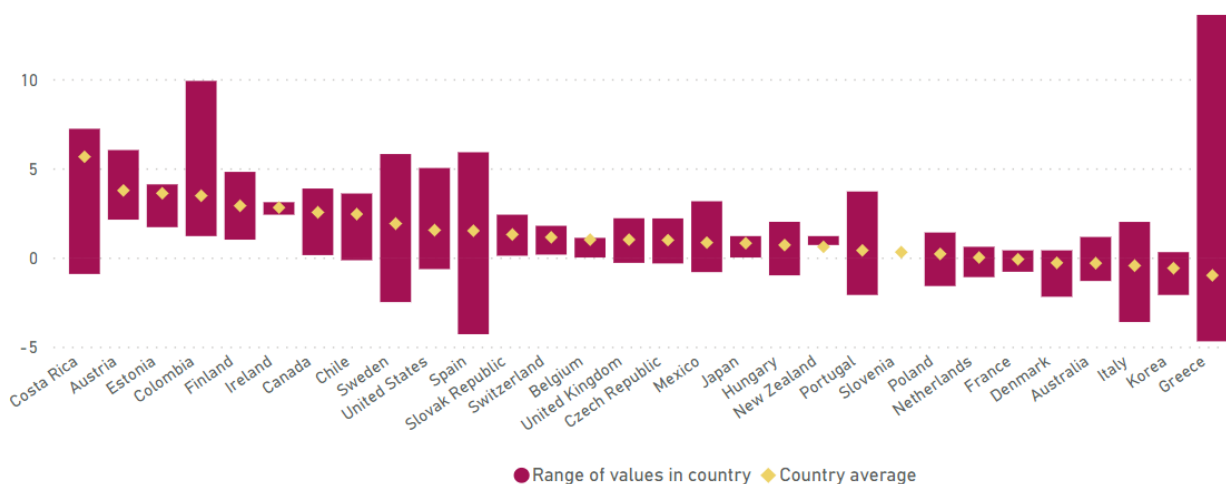
Les répercussions dramatiques de la crise de la COVID-19 en matière de santé ont été beaucoup plus marquées dans certaines régions. En moyenne, au sein des pays de l'OCDE, l'écart de taux de mortalité entre la région présentant la surmortalité la plus élevée et celle la moins touchée du même pays a été de 17 points de pourcentage (OECD, 2021^[6]). Dans le même temps, bien que la vaccination constitue le meilleur moyen d'atténuer les répercussions sanitaires et économiques de la crise, les taux de vaccination régionaux sont très variables dans certains pays. En septembre 2021, l'écart moyen des taux de vaccination entre la région la plus vaccinée et la région la moins vaccinée d'un pays était de 16 personnes sur 100 (dans 15 pays de l'OCDE). Il s'élevait à plus de 20 personnes sur 100 en République tchèque, aux États-Unis, en Allemagne et en Belgique (OECD, 2021^[6]). L'écart des taux de vaccination peut être corrélé à la confiance accordée aux pouvoirs publics, ce qui illustre l'importance d'instaurer la confiance dans le gouvernement pour intervenir efficacement en cas de crise. Les gouvernements infranationaux sont bien placés pour combler ce manque de confiance via le lancement d'initiatives favorisant la participation civique et la responsabilité entre les citoyens, les institutions et les processus politiques (OECD, forthcoming 2022^[68]).

Les répercussions économiques négatives de la crise de la COVID-19 sont particulièrement marquées sur les territoires dont les secteurs sont les plus exposés, comme le tourisme. Les répercussions économiques de la crise de la COVID-19 diffèrent selon les régions et dépendent de plusieurs facteurs, à la fois nationaux (tels que l'exposition de la région aux secteurs les plus touchés par les mesures de confinement, la capacité à s'adapter aux restrictions, l'existence et l'utilisation d'une infrastructure numérique, la part de PME et leur contribution au marché du travail, ou encore la capacité à surmonter la crise) et mondiaux (tels que le degré d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales et la dépendance à l'égard du tourisme). Les régions capitales et métropolitaines sont relativement plus exposées à la perturbation du marché du travail que d'autres régions, en particulier à court terme, mais elles ont aussi une plus grande capacité d'adaptation, notamment via l'adoption d'outils numériques. Les répercussions sur le marché du travail ont été marquées dans la plupart des régions. Au deuxième trimestre de l'année 2021, le taux de chômage était plus élevé qu'avant la COVID dans plus de 80 % des régions de l'OCDE, avec des écarts significatifs observés au sein des pays (en comparaison avec les données trimestrielles les plus récentes du T4 2019). Dans des pays comme l'Espagne, la Suède, la Colombie et la Grèce, la variation du taux de chômage dans la région où il est le plus élevé et dans celle où il est le plus faible présente un écart de plus de huit points de pourcentage (Graphique 15) (OECD, 2021^[6]).

Le secteur du tourisme a été frappé de plein fouet par la pandémie. Bon nombre de régions ayant connu la plus forte hausse du taux de chômage pendant la crise de la COVID-19 sont des destinations touristiques. À titre d'exemple, la région grecque de l'Égée-Méridionale a enregistré une hausse du taux de chômage de 13 points de pourcentage, tandis que les îles Canaries et Baléares en Espagne ainsi que les îles Ioniennes en Grèce ont connu une hausse de cinq points de pourcentage (OECD, 2021^[6]). Avant la guerre en Ukraine, le retour aux taux d'avant-COVID n'était pas attendu avant cinq ans dans certaines régions et cette prévision pourrait désormais s'avérer optimiste pour beaucoup de régions. Toutefois, la pandémie est également l'occasion de renforcer le secteur du tourisme, de le rendre plus résilient et plus durable grâce aux opportunités qui émergent dans certaines régions, comme les visas nomades numériques, qui se sont largement répandus dans les régions bien équipées (connectées au monde numérique) (OECD, 2021^[69]).

Graphique 15. Variation du taux de chômage pendant la crise de la COVID-19 entre les régions de chaque pays

Fourchette de la variation du taux de chômage (population totale) depuis le T4 2019 dans les grandes régions (points de pourcentage, régions TL2 ou TL3).



Note : variation du taux de chômage du T4 2019 au trimestre le plus récent, selon les données disponibles dans chaque pays.
Source : Plateforme de relance régionale de l'OCDE

La crise de la COVID-19 a sapé les finances des gouvernements infranationaux, bien que l'impact soit, pour l'instant, inférieur aux prévisions de début de crise grâce au soutien des gouvernements nationaux. Les dépenses des gouvernements infranationaux se sont inscrites en hausse dans 20 des 24 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (hausse de 2,5 % en moyenne), tandis que leurs recettes fiscales ont baissé dans 17 pays (baisse de 5,5 % en moyenne) et celles issues des redevances ont baissé dans 21 pays (baisse de 6,5 % en moyenne)⁶. Dans 21 pays de l'OCDE, cette baisse des recettes a été partiellement ou intégralement compensée par la hausse des aides et subventions octroyées par les gouvernements nationaux aux gouvernements infranationaux. Bien que l'impact sur les gouvernements infranationaux soit moins important que prévu en 2020, les perspectives de ces derniers demeurent incertaines.

Les répercussions à plus long terme de la crise de la COVID-19 sur les villes et les régions

La pandémie accélère et transforme les mégatendances, amplifiant ainsi leur impact et leur dimension territoriale. Les économies régionales, les villes et les populations connaissent des transformations qui ont été remodelées par la crise de la COVID-19. À titre d'exemple, la perturbation des chaînes d'approvisionnement a mis en évidence le fait que certaines régions étaient plus exposées de par leur intégration à l'économie mondiale. Ainsi, tandis que les États brésiliens plus riches (São Paulo et Rio de Janeiro) ont été plus directement touchés, les régions périphériques plus pauvres ont été frappées de plein fouet par la baisse de la demande interrégionale en provenance des états centraux (Sanguinet et al.,

⁶ D'après les données préliminaires pour 2021 issues des comptes nationaux de l'OCDE, harmonisées selon le Système de comptabilité nationale (SCN) de 2008. Calcul fondé sur la variation moyenne non pondérée des recettes par type de transaction des gouvernements infranationaux entre 2019 et 2020 dans 24 pays pour lesquels des données sont disponibles. Pour plus d'informations, rendez-vous sur la Plateforme de relance régionale de l'OCDE (OECD, 2021^[6]).

2021^[70]). L'impact sur l'urbanisation est également variable. Aux États-Unis, les principales métropoles (comptant plus d'un million d'habitants), dont la population avait le plus augmenté ces dernières décennies, ont connu le plus fort déclin démographique au cours de la pandémie (Brookings, 2021^[71]).

L'essor du travail à distance devrait être un héritage durable de la crise et a des implications pour l'avenir des villes et des régions. Bien que la transition vers le travail virtuel ait été une expérience forcée pour la plupart des gens, elle a eu des répercussions positives, dont la réduction temporaire des émissions de gaz à effet de serre, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, ou encore une réduction des coûts. La généralisation des méthodes de travail et interactions sociales virtuelles a incité certains travailleurs à s'installer en dehors des grandes villes (à temps partiel ou à temps plein). La possibilité de travailler à distance, associée à un plus grand choix de logements, à un plus faible coût de la vie et à davantage de services environnementaux en dehors des grandes villes, est susceptible d'attirer les travailleurs. La pandémie a par ailleurs donné aux entreprises la possibilité de repenser leur stratégie immobilière, en réduisant ou déménageant une partie de leurs bureaux. En définitive, le déménagement des travailleurs et des entreprises (à temps partiel ou à temps plein) dépendra de l'analyse coûts-avantages, dans le cadre de laquelle les gouvernements nationaux et infranationaux peuvent jouer un rôle décisif en créant les conditions d'adoption du travail hybride / à distance par les travailleurs et les entreprises, tout en améliorant la qualité de vie locale.

La généralisation du travail à distance pourrait également favoriser une profonde transformation des villes, via l'accélération de la transition numérique, climatique et sociétale qui s'était enclenchée avant la pandémie, mais qui a fait un bond en avant grâce aux stratégies de relance. L'adoption durable du travail à distance pourrait contribuer à la transition de plus de services et activités publics en ligne, à libérer les espaces publics auparavant envahis par les voitures pour les remettre à la disposition des piétons et des usagers de la mobilité urbaine propre, ainsi qu'à transformer des bureaux inutilisés en habitations (qui font cruellement défaut).

De nouveaux modèles d'occupation du territoire pourraient émerger au sortir de la crise de la COVID-19 en raison de l'essor du travail à distance. Bien que les répercussions futures du travail à distance sur les modèles d'occupation du territoire demeurent spéculatives et incertaines, divers scénarios d'occupation pourraient émerger dans le monde d'après-COVID-19 du fait de la généralisation du travail à distance, tels que (Tableau 3) :

- le statu quo, avec un recours accru au travail hybride
- un effet donut, avec l'expansion des zones d'habitation des travailleurs autour des villes
- une hausse de l'attractivité des villes intermédiaires
- une restructuration des villes, liée au délaissement permanent des centres-villes par les travailleurs hautement qualifiés
- le renouvellement des villes, avec des transformations pour lutter contre les embouteillages, la pollution et les inégalités

Tableau 3. Scénarios de répartition des modèles d'occupation du territoire dans le monde d'après-COVID-19.

	Description	Degré de démenagement des travailleurs et des environnements de travail	Impact sur la mobilité et le développement régional
Statu quo avec un recours accru au travail hybride	Les villes densément peuplées continuent de rassembler les travailleurs et les entreprises. Le travail à distance se généralise au sein des villes, avec peu d'impact sur le lieu d'habitation des travailleurs.	<u>Faible</u> : la plupart des travailleurs restent dans les grandes villes pour la proximité avec leur lieu de travail. - Certaines entreprises dont les activités sont compatibles avec le télétravail restreignent toujours la possibilité de travailler à distance.	- Désencombrement des transports en commun aux heures de pointe dans les grandes villes et développement de leur utilisation pendant les heures creuses. - Essor du télétravail ponctuel en dehors des villes, dans des maisons secondaires ou des espaces en location. - Les régions rurales et touristiques connaissent un afflux tout au long de l'année.
Effet donut	Les centres-villes se vident à mesure que les entreprises et les travailleurs s'installent en périphérie pour accéder à des logements plus grands et plus abordables.	<u>Moyen-faible</u> : les travailleurs hautement qualifiés partent des grandes villes pour s'installer en périphérie ou dans des zones proposant des logements plus grands et moins chers. - Les bureaux dans les quartiers d'affaires deviennent des espaces chaleureux/attractifs favorisant les interactions sociales.	- La distance entre le domicile et le travail augmente, mais le temps de trajet par personne diminue. - Les périphéries et les régions rurales connaissent une hausse de la demande de services et de terrains. - Les logements deviennent plus abordables dans les grandes villes. - Hausse de la demande du développement des transports en commun dans certaines grandes villes.
Essor des villes intermédiaires	Les villes disposant d'agglomérations et de services intermédiaires bénéficient de l'évacuation des villes densément peuplées. Les travailleurs et les entreprises recherchent les avantages d'une ville offrant une qualité de vie équilibrée.	<u>Moyen-élevé</u> : les travailleurs dont les activités sont compatibles avec le télétravail s'installent dans les villes intermédiaires. - Les entreprises réduisent les locaux du siège et ouvrent des bureaux satellites. - Essor des espaces de coworking dans les villes intermédiaires.	- Hausse de la demande de services et de terrains dans les villes intermédiaires. - Le prix des logements et des bureaux stagne ou diminue dans les grandes villes par rapport aux autres villes. - Utilisation accrue de la voiture dans les villes intermédiaires où les transports en commun ne sont pas très développés.
Restructuration des villes	Les travailleurs hautement qualifiés quittent les quartiers d'affaires. Les revenus des travailleurs (en particulier peu qualifiés) dans le secteur des services locaux diminuent dans les villes, ce qui pourrait les pousser à en partir.	<u>Élevé</u> : une majorité de travailleurs hautement qualifiés et peu qualifiés quittent les grandes villes et se dispersent sur le territoire. - Hausse des travailleurs nomades (souvent jeunes), qui utilisent davantage les hôtels et les espaces touristiques comme lieux de travail. - Essor des espaces de coworking sur l'ensemble du territoire.	- Trajets domicile-travail plus longs, mais moins fréquents pour les travailleurs nomades (voiture, train, avion). - Baisse du temps de trajet global, mais plus de trajets courts en voiture. - Essor des espaces de coworking dans les régions rurales/périphériques. - Les petites villes et les régions rurales connaissent une hausse de la demande de services et de terrains. - Les quartiers d'affaires disparaissent et se transforment en quartiers résidentiels ou en espaces verts.
Renouvellement des villes	Les villes s'attèlent aux problèmes de longue date, tels que les embouteillages, la pollution et les inégalités, afin de proposer un environnement de vie plus durable et inclusif.	<u>Faible</u> : la plupart des travailleurs et des entreprises restent dans les grandes villes. - Une partie des travailleurs et des entreprises ayant quitté les villes en quête d'une meilleure qualité de vie et de prix plus abordables pourraient se réinstaller en ville.	- Les trajets domicile-travail sont moins fréquents, mieux répartis pour éviter les heures de pointe et effectués à l'aide de modes plus durables. - Les villes restent attractives, voire le sont encore plus.

Note : Ces quatre scénarios s'appuient sur les articles y afférents. Le scénario de l'effet donut est inspiré de (Ramani et Bloom, 2021[23]). Le scénario de l'essor des villes intermédiaires s'inspire des travaux en cours de Philipp McCann, la restructuration des villes s'appuie sur (Althoff et al., 2020[36]), tandis que le renouvellement des villes accompagné d'un essor du travail à distance est le fruit de discussions internes à l'OCDE.

Source : OCDE, 2021, *Implications of Remote Working Adoption on Place Based Policies*, <https://www.oecd.org/cfe/implications-of-remote-working-adoption-on-place-based-policies-b12f6b85-en.htm>

Le coût de l'inaction face aux mégatendances et aux inégalités régionales

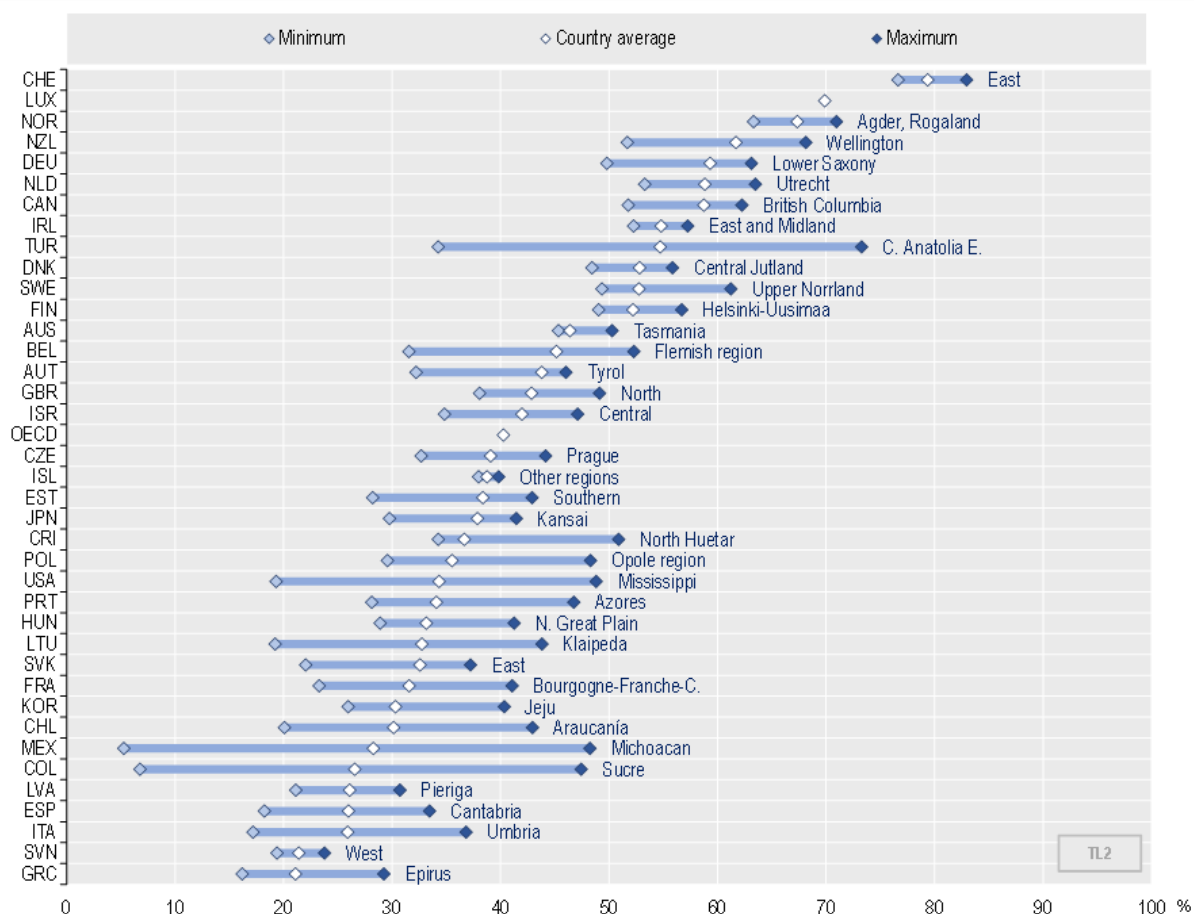
Il est impératif de comprendre et de lutter contre les asymétries afin d'éliminer les risques à plus long terme pour la société, l'économie et l'environnement. Les asymétries entre les territoires d'un même pays, qu'ils se traduisent par des inégalités économiques, par différents effets découlant des mégatendances ou par un impact variable de la crise de la COVID-19, sont sources de risques pour la cohésion sociale et le bien-être. À titre d'exemple, le report de la lutte contre le changement climatique pourrait coûter pas moins de 5 billions USD par an (7 % du PIB mondial), dont la majorité serait supportée par les régions devant impérativement adopter de nouvelles technologies d'adaptation et d'atténuation. De même, la persistance des inégalités entre les régions au sein d'un pays (en particulier entre les régions métropolitaines et les autres) pourrait compromettre la cohésion sociale et la stabilité politique. Une intervention immédiate pour éliminer ces risques peut éviter des conséquences bien plus graves et des coûts plus élevés sur le long terme.

Les inégalités territoriales, une menace pour la cohésion sociale sur le long terme

Les disparités régionales en termes de cohésion sociale pourraient s'accroître tandis que les mégatendances et les chocs économiques représentent davantage de risques pour certaines régions par rapport à d'autres. La crise a illustré à quel point les divisions au sein d'une société pouvaient engendrer des issues dramatiques : l'on a observé un taux de mortalité liée à la COVID-19 plus élevé sur les territoires où la cohésion sociale était plus faible, comme ce fut le cas lors des précédentes crises sanitaires (Helliwell et al., 2021^[72]). Une étude portant sur des données issues d'enquêtes menées entre 1978 et 2010 à travers les États-Unis révèle que les régions dans lesquelles la confiance est faible enregistrent systématiquement un taux de mortalité plus élevé que dans les régions où la confiance est forte (Girodano, Miewes and Miething, 2019^[73]). En allant plus loin, une étude ciblant 84 pays montre que les territoires où les inégalités de revenus sont plus fortes et certains aspects du capital social plus faibles (notamment la participation civique et la confiance dans les institutions) ont systématiquement enregistré un taux de mortalité liée à la COVID-19 plus élevé (Elgar, Stefaniak and Wohl, 2020^[74]). Au sein des pays, le capital social dépend sensiblement des territoires : la confiance dans les pouvoirs publics varie du simple au double (en pourcentage) entre les taux les plus élevés et les taux les plus faibles dans la plupart des pays de l'OCDE (Graphique 16) (OECD, forthcoming 2022^[68]). Le degré régional de confiance dans les autorités sanitaires est fortement corrélé à l'acceptation de la vaccination, d'où l'importance de mesurer et d'accroître la confiance dans les institutions en prévision de futures crises sanitaires. Par ailleurs, il est possible d'alléger la pression sur les futures finances publiques en réduisant le risque de coût élevé des mesures correctives par la prise de mesures préventives via des investissements stratégiques dans la santé et l'éducation.

L'intensification ou la persistance des inégalités pourrait être source d'instabilité pour les systèmes démocratiques, ce qui pourrait engendrer des problèmes autrement plus graves à l'avenir. La hausse des inégalités régionales en matière de revenus a une forte incidence sur le degré de confiance national et supranational (européen) (Lipps and Schraff, 2020^[75]). L'on en déduit que l'intensification des disparités de revenus a des répercussions sur la cohésion sociale et la stabilité politique. La réduction des inégalités de revenus peut permettre d'atténuer l'instabilité politique et de favoriser la cohésion au sein des et entre les pays. Comme nous l'avons observé ci-avant, les inégalités régionales sont plus marquées que celles entre les pays, d'autant plus entre les régions métropolitaines et les autres. Il est donc impératif de considérer la hausse des inégalités sous l'angle territorial afin d'éviter de créer un fossé entre les nantis et les démunis au sein des pays.

Graphique 16. Confiance dans les pouvoirs publics, moyenne 2014-2018



Note : La confiance dans les pouvoirs publics désigne la part de la population âgée de plus de 18 ans qui déclare avoir confiance dans le gouvernement national ; régions TL2.

Source : *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, estimations de l'OCDE fondées sur le sondage *Gallup World Poll*

La COVID-19 a exacerbé des tendances déjà préoccupantes en matière de santé mentale, avec une hausse du degré d'anxiété et de solitude au cours des deux dernières années dans tous les pays de l'OCDE. Cette hausse a particulièrement touché les jeunes ainsi que les personnes sous-employées, moins instruites et financièrement vulnérables (OECD, 2021^[76]). Le changement climatique est de plus en plus identifié comme un facteur de mauvaise santé mentale, étant donné que les événements climatiques extrêmes comme les canicules, les incendies et les inondations favorisent l'anxiété, le syndrome de stress post-traumatique et la dépression (Cianconi, Betrò and Janiri, 2020^[77]). Ces événements sont plus ou moins présents selon les zones géographiques, ce qui suggère un lien entre santé (mentale) et climat dépendant du territoire (Cruz et al., 2020^[78]). En effet, le degré moyen de satisfaction actuel et futur varie en fonction des territoires, le degré le plus élevé étant enregistré dans les moyennes et grandes villes, puis dans les régions modérément peuplées, et enfin dans les zones rurales. De manière générale, l'impact de la COVID-19 sur le bien-être prend diverses formes : l'éducation a été ralentie, les interactions sociales ont été réduites, la dépression et l'anxiété se sont accrues chez les populations déjà vulnérables et de nombreuses personnes ont été confrontées au chômage de longue durée et à l'isolement (OECD, 2021^[76]). Aux États-Unis, des chercheurs ont développé un outil interactif permettant de mesurer le degré « d'espoir et de désespoir » sur les territoires, qui a révélé de grandes disparités entre et au sein même des États, ainsi qu'en fonction des origines ethniques, concernant l'optimisme et l'inquiétude de la population ; ces conclusions indiquent que l'optimisme serait source de meilleure santé et d'un taux

d'emploi plus élevé par rapport aux observations chez les personnes plus pessimistes (Graham and Pinto, n.d.^[79])⁷ L'identification et la gestion des territoires insatisfaits ont des implications à long terme pour la santé et les deniers publics, mais également pour la pérennité de la démocratie, afin de lutter contre la désinformation et de préserver la cohésion sociale entre les populations et les territoires.

Les coûts directs pour les entreprises et les ménages ne cesseront d'augmenter tant que les initiatives publiques en matière de transition numérique et de changement climatique seront repoussées. Dans certaines régions des États-Unis particulièrement exposées aux sécheresses, aux inondations et aux incendies, le coût des primes d'assurance sur les prêts immobiliers a, dans certains cas, augmenté plus vite que l'inflation, poussant les gens à envisager de déménager dans des régions moins exposées aux événements climatiques extrêmes (Khanna, 2021^[79]). Au Royaume-Uni, les coûts liés à l'alimentation, à l'énergie et à l'eau (respectivement 11 %, 5 % et 2 % des dépenses des ménages) devraient augmenter à cause du changement climatique, ce qui aura des répercussions considérables sur les ménages à faibles revenus (Watkiss et al., 2016^[80]). Les gouvernements infranationaux jouissent d'une vaste compétence réglementaire sur les questions climatiques, telles que la gouvernance de l'eau et la gestion des réseaux électriques, qui leur permet de définir au mieux les coûts et l'utilisation durable de ces ressources pour la population et la planète. Du côté des entreprises, les collectivités locales et les PME sont victimes d'une sécurité numérique défaillante, qui les rend vulnérables face aux cybermenaces, toujours plus courantes et complexes (OECD, 2020^[57]). Par ailleurs, les entreprises disposant déjà d'une infrastructure commerciale numérique ont bien mieux traversé la crise que leurs homologues hors ligne. Au Canada, sur les 26 % de petites entreprises présentes en ligne, 30 % ont connu une hausse des ventes au cours de la pandémie. Les PME sont les pierres angulaires des économies locales et régionales, c'est pourquoi il est impératif de les préparer (transition numérique et chaîne d'approvisionnement) aux futures crises.

Les entreprises pourraient également bénéficier de financements durables et d'investissements verts de la part d'établissements financiers et d'investisseurs responsables en quête d'un retour social sur investissement. Il existe toutefois des obstacles du côté de la demande (manque d'information, obligations de déclaration) et de l'offre (déséquilibre d'information entre les banques et les entreprises, offres limitées) qui empêchent les PME d'accéder à ce type de financement (OECD, 2021^[81]). Les politiques de tarification des émissions de carbone pourraient exercer une pression financière supplémentaire sur les PME, mais les nouvelles opportunités offertes aux petites entreprises dans le secteur des technologies propres devraient largement compenser ces infimes augmentations de coût (Smart Prosperity Institute, 2017^[82]; IEA, 2021^[83]). À cet égard, les régions qui renoncent à investir dans les PME pour s'engager pleinement dans la transition vers la neutralité carbone se privent d'avantages économiques (et environnementaux) considérables.

Gestion des risques en période d'incertitude

L'adaptation de l'investissement public au nouvel environnement mondial nécessite d'adopter une approche axée sur les régions, étayée par un effort de prospective stratégique sur les risques régionaux émergents et anticipés. Les futurs scénarios de migration internationale et interrégionale (largement influencée par le changement climatique) seront très variables d'une région à l'autre et entraîneront une hausse de la demande de services publics, ce qui, en l'absence d'anticipation, exercera une pression sur les systèmes sanitaires et sociaux des pays de l'OCDE (International Organization on Migration, 2009^[84]). Il faudra investir dans les infrastructures pour anticiper les événements climatiques extrêmes et la montée du niveau des océans, tout en évitant l'« embourgeoisement vert » des villes et des régions, qui pourraient augmenter le coût de la vie au nom du développement durable, au détriment des populations vulnérables (UNEP, 2021^[85]). À cet égard, le Parlement européen a proposé une méthode

⁷ [Geography of Hope and Desperation \(brookings.edu\)](https://www.brookings.edu/research/geography-of-hope-and-desperation/)

innovante de mise à l'épreuve des politiques à chaque étape du cycle de vie en vue d'identifier l'éventuel impact des chocs exogènes (par ex. sur l'approvisionnement alimentaire, la santé publique, les marchés financiers et différents scénarios de changement climatique) (European Parliament, 2021^[86]). L'avantage dont jouissent les gouvernements infranationaux en termes de capacité (dépenses, compétences réglementaires et politiques, confiance accordée par et proximité avec les citoyens) leur permet de jeter les bases pour préparer leurs régions à affronter les risques décrits dans ce chapitre et au-delà.

3 Tirer le meilleur parti des investissements publics à tous les niveaux de gouvernement

Un investissement public de qualité pour réaliser les priorités à long terme

Un investissement public de qualité est essentiel pour répondre à l'urgence des défis économiques, environnementaux et sociétaux à l'échelle mondiale, nationale et régionale. L'investissement public⁸ consacré aux infrastructures matérielles et immatérielles aide à poser les bases de la prospérité et du bien-être futurs. Il peut apporter une réponse aux macroforces de grande ampleur et aux défis régionaux qui en découlent – allant des chocs économiques au changement climatique, en passant par la transition numérique et l'évolution démographique. L'investissement peut également contribuer à débloquer les nouvelles opportunités économiques résultant de ces défis, telles que la création de nouvelles infrastructures ou l'amélioration et la modernisation des infrastructures matérielles et immatérielles, et à prévenir une augmentation future des coûts.

Un investissement public de qualité exige de travailler à tous les niveaux de gouvernement afin d'aligner les plans d'investissement sur les priorités à long terme et de réaliser les investissements prévus de manière efficace. Ceci implique de veiller à ce que les investissements soient durables et adaptés aux conditions économiques du moment - en favorisant par exemple l'entretien et les améliorations durant la reprise économique actuelle (IMF, 2020^[87]) ainsi que les mégatendances (démographie, changement climatique, numérisation, etc.). Le fait que l'investissement public relève d'une responsabilité partagée entre les autorités centrales, régionales et locales exige par ailleurs une collaboration entre les différents niveaux de gouvernement, afin de garantir que les priorités d'investissement soient identifiées de manière efficace et réalisées en fonction des besoins locaux.

La présente section souligne l'importance de l'investissement public et insiste sur le rôle essentiel des gouvernements infranationaux dans la réalisation des priorités stratégiques à long terme. Elle présente

⁸ Définition de l'investissement public : La définition et la mesure de l'investissement public varient selon les pays. Il se réfère de manière générale à l'investissement consacré aux infrastructures matérielles (infrastructures physiques telles que le transport, l'énergie, les bâtiments publics, les services universels, etc.) et aux infrastructures immatérielles (telles que le soutien à l'innovation, le capital humain, les cadres institutionnels et réglementaires, etc.) dont l'utilisation productive s'étend au-delà d'une année. Les dépenses en capital comprennent les investissements directs (c'est-à-dire la formation brute de capital et les acquisitions, moins les cessions d'actifs non financiers non produits) et les transferts de capitaux (c'est-à-dire les aides à l'investissement et les subventions en espèces ou en nature accordées par les administrations infranationales à d'autres unités institutionnelles). L'investissement public est constitué d'investissements directs, dont la formation brute de capital fixe (FBCF ou investissements fixes) représente la principale composante. L'entretien peut être considéré comme un investissement public, même si d'un point de vue comptable il peut parfois être inclus dans les dépenses courantes et non dans la formation brute de capital fixe.

ensuite les facteurs clés de succès pour mener à bien les investissements publics à tous les niveaux de gouvernement.

Messages clés

Des investissements publics pour un avenir plus équitable et plus durable

- Les investissements publics sont essentiels pour relever les grands défis économiques, environnementaux et sociaux, mais les niveaux d'investissement ont diminué depuis les années 1970 dans de nombreux pays.
- Les plans de relance exceptionnels mis en œuvre par de nombreux pays dans le cadre de la reprise post-COVID-19 ont placé l'investissement public au cœur de la relance, offrant une opportunité inédite d'investir dans des priorités à long terme pour construire un avenir plus équitable et plus durable.

Un investissement public de qualité à chaque niveau de gouvernement

- L'investissement public est une compétence partagée entre les différents niveaux de gouvernement ; en 2020, les gouvernements infranationaux, qui ont un rôle clé tant en matière de développement social et économique que dans la gestion de l'impact des mégatendances, ont pris à leur charge 55 % de l'investissement public dans les pays de l'OCDE.
- Dans le cadre de ce partage de compétence, soutenir un investissement public de grande qualité exige une gouvernance multi-niveaux efficace ainsi qu'une coordination verticale et horizontale forte.
- L'investissement public dans le cadre des plans de relance économique peut exiger un compromis entre la nécessité de stimuler l'économie en temps utile, qui implique des processus d'investissement efficaces, et la nécessité d'assurer une mise en œuvre efficace, grâce à une planification, à une gouvernance et à des cadres de consultation adaptés. L'une des approches permettant de minimiser ce compromis consiste à accorder la priorité à l'investissement dans l'entretien des actifs existants, car les mécanismes de gouvernance et les plans d'entretien des infrastructures sont déjà en place.
- Les gouvernements régionaux et locaux sont des acteurs clés de la reprise à travers les plans de relance nationaux et infranationaux mis en place à la suite de la COVID-19. La collaboration avec les gouvernements infranationaux pour la conception et la planification des mesures de relance peut contribuer à une mise en œuvre réussie, car ils sont à même de comprendre les priorités locales et auront un rôle central dans le déploiement des investissements.

Facteurs clés de succès pour des investissements publics de qualité à chaque niveau de gouvernement

- Mettre en place des partenariats solides et fructueux entre les différents niveaux de gouvernement - les gouvernements nationaux et infranationaux doivent coordonner leurs priorités et leurs actions pour soutenir un investissement public efficace, répondre aux besoins locaux et atteindre les objectifs stratégiques à long terme.
- Instaurer une collaboration entre les villes et les régions pour soutenir les investissements à l'échelle appropriée - La coordination horizontale entre les juridictions peut garantir la réalisation d'un investissement à l'échelle appropriée.
- S'assurer que tous les niveaux de gouvernement disposent des capacités adéquates - Les différences de moyens au sein des gouvernements infranationaux risquent d'exacerber les inégalités spatiales, mais un certain nombre d'initiatives peuvent être mises en œuvre par les gouvernements nationaux et infranationaux pour renforcer les capacités.

- Recourir à des mécanismes innovants pour subventionner et financer l'investissement public - L'exploitation de divers mécanismes de financement peut soutenir l'investissement à la fois pendant et après la période actuelle de relance budgétaire accrue.
- Renforcer la collaboration public-privé et impliquer les parties prenantes - Il existe divers modèles permettant de renforcer la coopération public-privé et de tirer parti des investissements privés. En outre, des approches d'investissement participatif visant à impliquer la communauté voient le jour et peuvent contribuer à renforcer la confiance dans le gouvernement.

Priorités d'investissement public pour un avenir plus durable et plus équitable

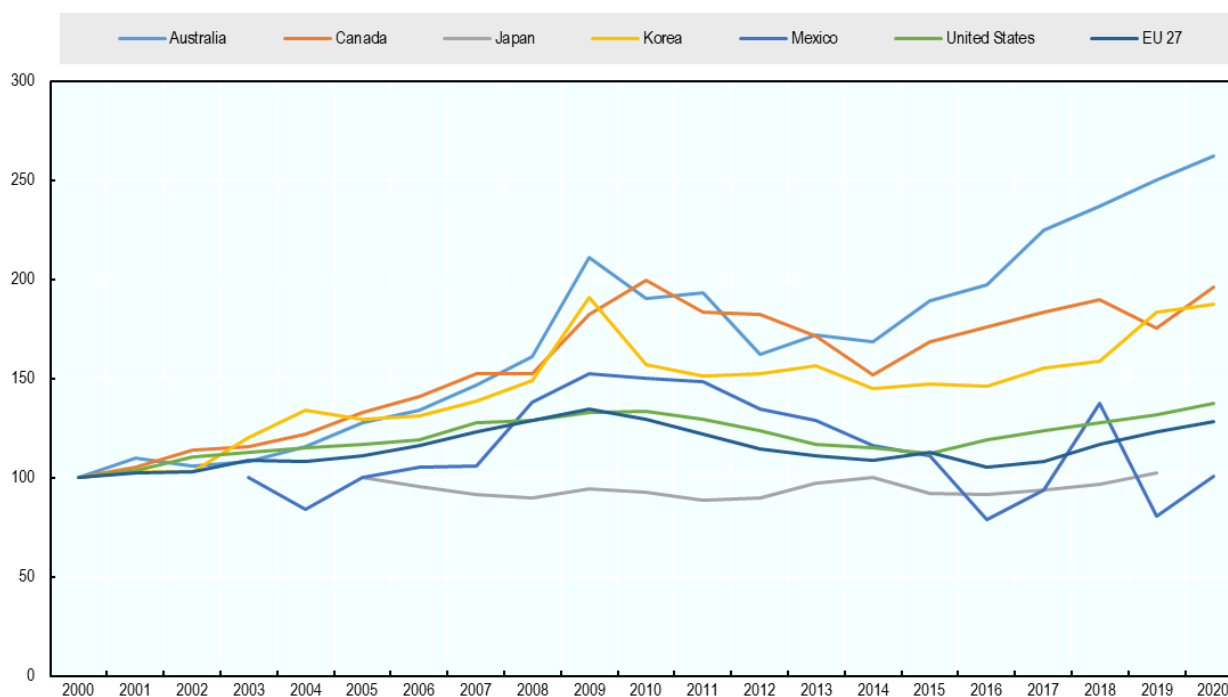
Comblant les lacunes en matière d'investissement

Avant la pandémie de COVID-19, l'investissement public commençait tout juste à se redresser, après une longue période de déclin dans de nombreux pays. Depuis les années 1970, l'investissement public dans les pays développés n'a cessé de diminuer, passant de 5 % du produit intérieur brut (PIB) dans les années 1970 à environ 3 % du PIB, en moyenne, dans l'OCDE en 2020, avec des différences importantes entre les pays (voir chapitre 1). La crise mondiale de 2008 a exercé une pression à la baisse particulièrement forte sur l'investissement. Après une forte augmentation de l'investissement public en 2009 et 2010 résultant des plans de relance, les stratégies d'assainissement budgétaire et les plans d'austérité ont entraîné une forte chute de l'investissement public dans de nombreux pays. Dans les pays de l'OCDE, l'investissement public n'a commencé à se redresser qu'en 2015-2016, à des rythmes toutefois variables selon les pays (voir Graphique 17). Depuis 2015, les investissements publics ont par exemple augmenté de 2,6 % par an en termes réels dans les pays de l'Union européenne et de plus de 4 % par an aux États-Unis (4,1 %), en Corée (4,9 %) et en Australie (6,7 %). Au cours des 20 dernières années, l'investissement public a augmenté de 4,9 % par an en termes réels en Australie, alors qu'il n'a augmenté que de 1,2 % dans l'Union européenne. Les pays de l'OCDE devraient relever leur ratio d'investissement public rapporté au PIB potentiel de 0,4 point de pourcentage en moyenne en 2021-23, ce qui est inférieur au montant annuel requis pour relever le PIB potentiel par habitant de 2 % en 2030 (OECD, 2021^[11]).

Les besoins d'investissement mondiaux sont considérables. Les estimations des besoins d'investissement concernant les infrastructures sont les plus accessibles. Avant la crise de la COVID-19, l'OCDE estimait qu'entre 2016 et 2030, environ 95 000 milliards USD d'investissements publics et privés seraient nécessaires dans les infrastructures de l'énergie, du transport, de l'eau et des télécommunications au niveau mondial pour soutenir la croissance (OECD, 2017^[88]). Ce chiffre représente environ 6 300 milliards USD par an et ne tient pas compte des besoins supplémentaires en matière d'infrastructures climatiques ou sociales, liés aux engagements pris pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) et ceux de l'Accord de Paris (OECD, 2021^[89]). En 2017, le Global Infrastructure Hub a estimé le déficit d'infrastructure (c'est-à-dire la différence entre le besoin d'investissement estimé et l'investissement prévu compte tenu des tendances actuelles) à 94 000 milliards USD sur la période 2016-2040 - et un montant supplémentaire de 3 500 milliards USD serait nécessaire pour atteindre les ODD (Oxford Economics/Global Infrastructure Hub, 2017^[90]). C'est dans les Amériques que ce déficit d'investissement est le plus élevé (47%), suivi par l'Afrique (39%), l'Europe (16%), l'Océanie (10%) et l'Asie (10%) (Oxford Economics/Global Infrastructure Hub, 2017^[90]). Si ces lacunes ne sont pas comblées, elles pourraient entraver la productivité et les opportunités socio-économiques ainsi que la résilience des pays face aux changements démographiques, climatiques et numériques.

Graphique 17. Évolution de l'investissement public entre 2000 et 2020 dans l'UE et dans certains pays de l'OCDE

En volume, année de référence 2000 = 100



Note : Année de référence au Mexique 2003 = 100 et au Japon 2005 = 100 : l'investissement public est défini comme la formation brute de capital et les acquisitions, moins les cessions d'actifs non financiers non produits.

UE-27 : afin de maintenir une cohérence dans le temps, l'agrégat « Union européenne » présenté sur ce graphique exclut le Royaume-Uni pour l'ensemble de la série chronologique.

Source : Élaboration de l'OCDE basée sur les comptes nationaux de l'OCDE

Pour pallier les déficits d'investissement dans les infrastructures, il est essentiel de trouver un équilibre entre l'entretien et la modernisation des actifs existants et la mise en place de nouvelles infrastructures. L'entretien des infrastructures est un défi de taille pour de nombreux pays, en particulier dans l'OCDE. Les dépenses d'infrastructure étaient déjà insuffisantes avant la crise de la COVID pour répondre à la nécessité de construire de nouvelles infrastructures et d'entretenir les infrastructures existantes (OECD, 2021^[91]). Les coûts induits par la réparation, le renouvellement ou même le remplacement d'infrastructures ayant souffert d'un manque d'entretien sont souvent plus élevés, sans parler des risques pour la sécurité. Dans une enquête menée en 2016 auprès des gouvernements locaux aux États-Unis, 42% des personnes interrogées ont déclaré que l'état actuel des infrastructures locales existantes avait un impact négatif sur la qualité de vie de la population (Chen and Bartle, 2017^[92]) (OECD, 2021^[91]). Il a par exemple été prouvé qu'un entretien satisfaisant des infrastructures en temps utile stimule la prospérité, favorisant ainsi la croissance et le bien-être des personnes, des entreprises et des systèmes économiques (The World Bank, 2021^[93]). Il devient urgent d'investir dans l'entretien et la reprise post-COVID est le bon moment pour le faire, car les projets d'entretien sont de taille relativement modeste, exigent généralement peu de temps et sont souvent moins complexes, de sorte que ces investissements peuvent être rapidement mis en œuvre (IMF, 2020^[94]).

Les plans de relance exceptionnels mis en œuvre par les pays du monde entier placent l'investissement public au cœur de la reprise. Selon la base de données de l'OCDE sur la relance

verte, environ 3 200 milliards USD ont été engagés dans les dépenses de relance pour les prochaines années, dont une grande partie est destinée aux investissements publics. Cet investissement représente une opportunité de façonner un développement équitable et durable sans précédent. Au sein de l'UE par exemple, le plan de relance de 750 milliards EUR⁹ « NextGenerationEU », et plus particulièrement la facilité pour la reprise et la résilience, a permis la mise à disposition de prêts et de subventions destinés à soutenir les réformes et les investissements entrepris par les pays de l'UE, plaçant ainsi la durabilité et la résilience au cœur de la relance. Aux États-Unis, la loi sur le plan de sauvetage américain, l'American Rescue Plan Act (ARP), a permis de consacrer 1 900 milliards USD aux investissements, notamment pour la modernisation indispensable des infrastructures de l'eau, de l'assainissement et du haut débit. En parallèle, la loi sur l'investissement dans les infrastructures et l'emploi (IIJA), approuvée en novembre 2021, a consacré un montant de 1 200 milliards USD, dont 550 milliards USD de nouvelles dépenses, aux infrastructures matérielles, afin de sortir de la crise actuelle et de reconstruire la compétitivité des États-Unis. L'expérience liée aux grands programmes d'investissement a montré que, pour en tirer le meilleur parti, les subventions adéquates étaient nécessaires mais insuffisantes ; cela nécessite de travailler dans un environnement complexe à même d'assurer la capacité d'absorption et la suppression des obstacles à l'investissement (European Investment Bank, 2021^[95]).

La coordination des investissements est importante du point de vue du calendrier, parce que les restrictions liées au confinement imposé par l'épidémie de COVID-19 peuvent atténuer les effets des stimuli fiscaux. Les investissements publics peuvent avoir un effet multiplicateur budgétaire important, entraînant des avantages économiques plus vastes que les investissements directs. Il est cependant difficile d'anticiper l'ampleur du multiplicateur budgétaire en raison du caractère unique de la crise de la COVID-19. Il a été prévu que le multiplicateur soit plus élevé pendant la crise qu'en temps normal dans les économies avancées ainsi que dans plusieurs économies de marché émergentes, et bien supérieur à 1.0 si les projets choisis sont de bonne qualité, car les ressources sont inutilisées, les taux d'intérêt restent bloqués à leur valeur plancher et le train de mesures budgétaires peut entraîner un regain de confiance dans la reprise (IMF, 2020^[87]). Les ménages ayant par ailleurs accumulé de l'épargne tout au long de la crise, la consommation privée pourrait augmenter lorsque l'économie rouvrira complètement, contribuant ainsi potentiellement à l'inflation. Dans ces conditions, il est important de veiller à ce que les mesures budgétaires, y compris les investissements publics, arrivent à point nommé et soient bien gérées afin qu'elles puissent se traduire par une stimulation et une utilisation efficaces des finances publiques.

Un investissement public de qualité vecteur de croissance et de bien-être

L'investissement public peut avoir un impact positif sur la croissance, en particulier lorsque des mécanismes de gouvernance solides sont en place. Les travaux soulignant l'effet positif de l'investissement public sur la croissance se multiplient, et montrent que les pays bénéficiant de niveaux d'investissement public plus élevés augmentent plus rapidement leur productivité que les pays disposant de faibles niveaux d'investissement public (Fournier, 2016^[96]; IMF, 2020^[97]). Lorsqu'on examine de plus près l'investissement dans les infrastructures, des données récentes montrent que dans les pays où la gouvernance des infrastructures – définie en tant qu'institution et cadre de planification, d'affectation et de mise en œuvre des dépenses d'investissement pour les infrastructures – est plus forte, l'investissement public peut soutenir la croissance sans augmenter la dette publique (IMF, 2020^[97]). Il existe un consensus croissant sur le fait que la reprise sera réussie si l'investissement public – disposant des conditions cadres appropriées lui permettant de porter ses fruits – est au cœur des stratégies de relance et de transition. Des estimations récentes du FMI montrent par exemple qu'à l'échelle mondiale, une augmentation de l'investissement public de 1 % du PIB pourrait faire progresser le PIB de 2,7 %, accroître l'investissement privé de 10 % et augmenter l'emploi de 1,2 % (IMF, 2020^[94]). Comme le soulignent la *Recommandation de l'OCDE pour un investissement public efficace entre niveaux de gouvernement* (OECD, 2014^[7]) et la

⁹ Ce chiffre est basé sur les prix 2018. Il correspond à 806,9 milliards EUR en prix courants.

Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures (OECD, 2020^[98]) une bonne gestion de l'investissement public peut soutenir efficacement la croissance.

Une planification stratégique prospective sur le long terme peut faciliter la reprise économique post-COVID-19 et contribuer à répondre aux mégatendances. Veiller à ce que la conception des politiques se fasse sur le long terme est le moyen le plus efficace de saisir les opportunités et de relever les défis liés aux mégatendances de l'évolution démographique, de la numérisation, du changement climatique et de l'évolution de l'environnement mondial. Il existe une corrélation positive entre de bonnes pratiques de planification et l'efficacité et la qualité accrues des infrastructures (OECD, 2021^[3]; Demmou and Franco, 2020^[99]). Pour concrétiser les visions à long terme et encourager les actions de soutien, il est important de traduire ces visions et missions en stratégies, programmes et instruments politiques sectoriels transversaux, cohérents et coordonnés. L'Australie et le Royaume-Uni entreprennent par exemple une planification stratégique régulière et indépendante pour les investissements futurs. Au Royaume-Uni, la National Infrastructure Commission est responsable de la planification stratégique à long terme des infrastructures à partir de l'évaluation nationale des infrastructures sur 30 ans. En Australie, Infrastructure Australia entreprend régulièrement un audit prospectif des infrastructures australiennes, puis prépare un plan d'infrastructure à l'échelle du pays afin de prévoir des réponses politiques aux besoins en infrastructure.

Les efforts de relance représentent une occasion unique de stimuler les investissements publics en favorisant la transition vers une économie neutre pour le climat. Alors que les grands plans de relance économique durant la reprise post-COVID-19 ont mis un accent important sur les priorités écologiques et numériques, il demeure possible de rendre la reprise cohérente avec la transition. Toutefois, comme le montre la base de données de l'OCDE sur la relance verte, qui prend en compte les mesures de relance post-COVID-19 dans 43 pays, les mesures vertes ne représentent que 17 % des dépenses de relance actuellement prévues (OECD, 2021^[3]). Dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, pièce maîtresse du plan de relance NextGenerationEU, les pays de l'UE ont convenu de consacrer au moins 37 % de leurs dépenses aux objectifs climatiques. Dans la mesure où la relance économique prévoit des investissements dans les infrastructures publiques et encourage les investissements privés de manière à soutenir la transition vers une économie neutre pour le climat, la crise de la COVID-19 pourrait se transformer en une opportunité pour prévenir une crise climatique majeure (OECD, 2021^[100]).

L'anticipation des stratégies d'investissement public peut aider les pays à gérer les incertitudes. La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont mis en évidence la nécessité d'être mieux préparé face aux chocs imprévus. La planification stratégique à long terme doit faire appel à des approches collaboratives et prévisionnelles, telles que la prospective stratégique, afin d'identifier les risques émergents et les risques anticipés, de bâtir la sécurité énergétique, de guider la transition et d'élaborer des stratégies d'investissement pérennes. Ces instruments peuvent également contribuer au développement d'un discours commun – non seulement entre les niveaux de gouvernement, mais aussi avec les citoyens, les acteurs privés, les experts et autres – et transmettre le sens de l'urgence et de l'engagement. En préparant l'avenir, les gouvernements à tous les niveaux peuvent se doter d'outils appropriés pour anticiper et préparer les premières mesures lorsqu'une crise apparaît, afin d'atténuer les risques pour le bien-être humain et d'envisager des mesures de minimisation des coûts (OECD, 2021^[100]).

La résilience doit être au cœur d'une planification à long terme et durable Ceci implique de veiller à ce que les pays soient capables d'absorber, de surmonter ou de s'adapter à l'impact causé par des chocs économiques, financiers, environnementaux, politiques ou sociaux, ou par une pression chronique (OECD, 2021^[100]). Les investissements dans les infrastructures devront anticiper les chocs comme les conflits, les phénomènes météorologiques extrêmes (inondations et incendies, par exemple) ainsi que l'élévation du niveau de la mer, entre autres menaces liées au climat, tout en évitant la « gentrification verte » des villes et des régions, qui peut augmenter le coût de la vie et fragiliser les populations vulnérables au nom du développement durable (UNEP, 2021^[85]). Optimiser les actifs d'infrastructure existants et les rendre plus

résilients doit également faire partie des stratégies d'investissement en infrastructure à long terme. La modernisation des actifs d'infrastructure existants fournit une solution pour le stock d'actifs existant, le rendant plus efficace, plus durable et d'un meilleur rapport qualité-prix (OECD, 2021^[101]). Tout au long de la durée de vie des actifs d'infrastructures, les avantages découlant des investissements résilients sont généralement considérés comme plus importants que le coût de l'inaction (OECD, 2021^[101]).

L'éventail des investissements doit être équilibré et différencié selon les territoires pour répondre correctement aux mégatendances et réduire les inégalités régionales. L'éventail des investissements varie inévitablement et fortement entre les régions urbaines et les régions rurales, reflétant les spécificités et les atouts des différents territoires – ainsi que leur avance ou leur retard en termes de croissance (OECD, 2014^[7]). La numérisation, les changements démographiques et le changement climatique auront par ailleurs un impact différent selon les régions, et donc sur leurs besoins d'investissement. Les défis liés aux mégatendances, telles que les inondations localisées ou le chauffage urbain, ont un caractère profondément local et sont spécifiques à un territoire. Cela signifie qu'il faut non seulement façonner l'éventail des investissements en fonction de chaque territoire, mais aussi équilibrer les investissements réalisés dans les infrastructures matérielles et dans le capital humain, afin de maximiser le potentiel de croissance à long terme et soutenir une amélioration continue du niveau de vie, de la qualité de l'environnement et du bien-être. Les systèmes socio-économiques et géographiques complexes des villes, et des régions auxquelles elles appartiennent, exigent par exemple une approche spécifique de la planification urbaine et des activités consommatrices d'énergie, notamment pour le transport (OECD, 2021^[100]). À l'inverse, les communautés rurales sont souvent moins connectées numériquement que les zones urbaines, d'où la nécessité de renforcer les infrastructures numériques, une éducation de qualité et la formation aux compétences numériques. Les stratégies d'investissement territoriales pour la reprise et la transition – qui tiennent compte de ces différents atouts, des défis du développement et des besoins d'investissement – doivent aligner les objectifs à court terme sur les priorités à long terme et répondre aux inégalités par le biais des infrastructures, mais aussi en investissant dans le capital humain.

Un investissement public de qualité à chaque niveau de gouvernement

L'efficacité de l'investissement public est fortement liée à la qualité de la gouvernance à chaque niveau de gouvernement

L'impact de l'investissement public dépend de la manière dont les différents niveaux des gouvernements gèrent cette compétence partagée. L'amélioration de la gestion de l'investissement public entre les niveaux de gouvernement peut engendrer des économies substantielles et une augmentation de la productivité (OECD, 2013^[102]; IMF, 2015^[103]; Abiad (ADB), Furceri (IMF and University of Palermo) and Topalova (IMF), 2016^[104]). Il apparaît de plus en plus évident et consensuel que la gouvernance des infrastructures, associée aux conditions macroéconomiques, détermine le niveau et la qualité des investissements d'infrastructure. Dans son évaluation de l'indice d'investissement public, le FMI montre par exemple que les pays perdent en moyenne environ 30 % des retours potentiels sur leurs investissements d'infrastructure en raison d'un manque d'efficacité, et qu'ils pourraient combler environ les deux tiers de cet écart en renforçant les institutions en charge de la gouvernance des infrastructures (IMF, 2015^[105]; OECD/IMF, 2019^[106]). Demmou et Franco ont récemment montré qu'une bonne gouvernance est en corrélation avec des infrastructures de grande qualité et avec une productivité moyenne plus élevée dans les industries de réseau (2020^[99]). Les estimations préliminaires de ces auteurs indiquent que cette corrélation positive semble être plus importante dans certaines dimensions de gouvernance. Les bonnes pratiques de planification semblent être par exemple liées positivement à la qualité et, dans une moindre mesure, à l'efficacité des services d'infrastructures. La coordination entre les différents niveaux de gouvernement semble représenter un autre facteur clé, car elle apparaît fortement corrélée à l'efficacité des services d'infrastructure (Demmou and Franco, 2020^[99]).

Les faits montrent également qu'une gouvernance infranationale efficace permet de tirer le meilleur parti des investissements publics infranationaux. Les données de l'UE indiquent par ailleurs que la qualité de la gouvernance est un facteur déterminant pour la croissance économique et l'efficacité des dépenses des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Lorsqu'ils analysent l'impact de la qualité des gouvernements locaux et régionaux sur le rendement des investissements, Rodríguez-Pose et Garcilazo (2015) constatent que les investissements de l'UE ciblant à la fois les régions et la qualité du gouvernement influencent la croissance économique régionale, mais qu'au-delà d'un seuil significatif de dépenses, la qualité du gouvernement est le principal facteur déterminant le rendement des investissements publics (Rodríguez-Pose and Garcilazo, 2015^[107]). En ce sens, la manière la plus efficace de parvenir à une plus grande cohésion économique et sociale est d'améliorer la qualité du gouvernement ; sans quoi les améliorations de la croissance économique nécessiteraient des investissements supplémentaires massifs (Rodríguez-Pose and Garcilazo, 2015^[107]). Dans le même ordre d'idées, des estimations récentes du FMI montrent une corrélation positive entre l'indice d'efficacité gouvernementale de la Banque mondiale et la rapidité de mise en œuvre des projets financés par les Fonds structurels et d'investissement européens à l'échelle nationale (IMF, 2020^[94]).

Une meilleure gouvernance peut permettre d'attirer les investissements privés. Les données disponibles indiquent que la qualité des institutions et les processus de gouvernance influent sur les rendements escomptés de l'investissement public et sur la capacité de ce dernier à exercer un effet de levier sur l'investissement privé, notamment l'investissement étranger direct, et n'excluent pas ce type d'investissement (OECD, 2018^[108]). Il faut pour cela s'attaquer aux contraintes obligatoires qui peuvent restreindre l'investissement, et améliorer les cadres de l'investissement public à tous les niveaux de l'administration pour obtenir un retour sur investissement élevé. Lorsqu'il est bien géré, l'investissement public peut également servir de catalyseur pour attirer l'investissement privé.

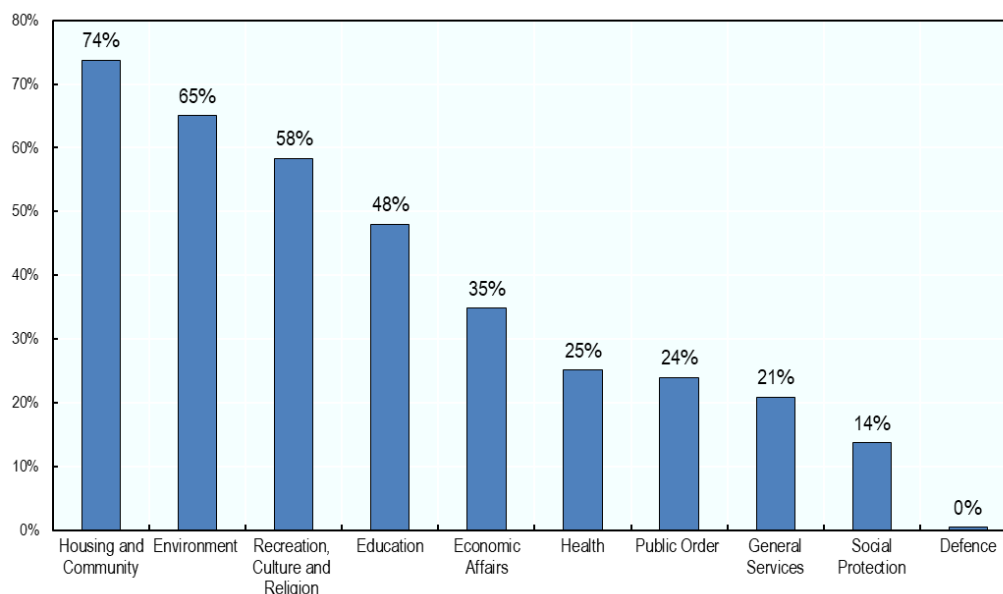
Le rôle clé des gouvernements infranationaux dans la reprise et la transition

Au cours des dernières décennies, les gouvernements infranationaux se sont vu confier des responsabilités supplémentaires en matière de dépenses grâce aux processus de décentralisation (OECD, 2019^[109]), devenant ainsi des investisseurs publics de premier plan. En 2020, les gouvernements infranationaux représentaient 37 % des dépenses publiques dans l'OCDE, et 35 % dans l'UE-27. Les dépenses des gouvernements infranationaux représentaient 17,1 % du PIB dans l'OCDE, et 18,3 % dans l'UE-27 (OECD, Forthcoming^[110]). Beaucoup de responsabilités en matière de dépenses sont partagées entre les gouvernements nationaux et infranationaux (Graphique 18).

Les gouvernements infranationaux représentent une grande partie des investissements publics, en particulier des investissements nécessaires pour faire face aux mégatendances et en atténuer les effets potentiellement indésirables. Dans les pays de l'OCDE, les administrations infranationales représentaient en moyenne 55 % de l'investissement public total en 2020, bien qu'il existe des variations importantes d'un pays à l'autre (voir Graphique 19). Les tendances à la décentralisation ont conféré aux régions et aux villes un rôle croissant dans les domaines clés de l'investissement public, tels que les transports, l'énergie, le haut débit, l'éducation, la santé, le logement, l'eau et l'assainissement. En 2020, dans l'OCDE, 39 % des investissements infranationaux ont porté sur les affaires économiques (transports, communications, développement économique, énergie, construction, etc.) et 20 % sur l'éducation. Les investissements liés à l'administration publique (notamment la construction et l'amélioration des bâtiments publics) représentaient près de 11 % des investissements infranationaux, tandis que le quatrième domaine prioritaire était le logement et les équipements collectifs (approvisionnement en eau potable, éclairage public, etc.), suivi des infrastructures environnementales et des soins de santé.

Graphique 18. La plupart des responsabilités sont partagées entre les gouvernements nationaux et infranationaux

Part des gouvernements infranationaux dans les dépenses publiques par secteur dans les pays de l'OCDE (% , 2019)



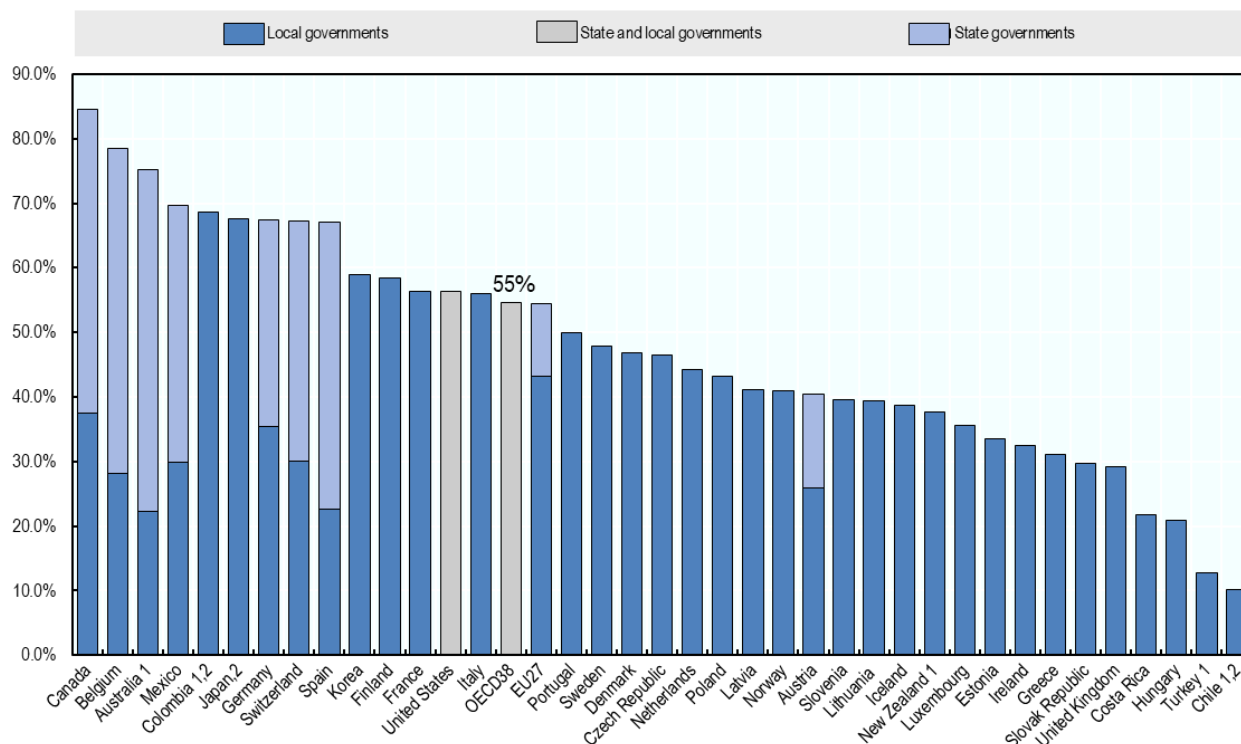
Note : La moyenne de l'OCDE (non pondérée) est calculée pour 33 pays (données non disponibles pour le Canada, la Colombie, le Costa Rica, le Chili et le Mexique) à partir des données de 2019. Les secteurs fonctionnels correspondent à la Classification des fonctions des administrations publiques (COFOG), qui distingue 10 domaines. Le total des dépenses des administrations publiques est non consolidé.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les comptes nationaux de l'OCDE et la base de données des finances infranationales

L'investissement public implique généralement différents niveaux de gouvernement à un certain stade du processus d'investissement – que ce soit par le biais de la prise de décision, de compétences politiques partagées ou d'accords de subvention conjoints. Le degré de partage de ces responsabilités varie selon les secteurs. Les responsabilités ont par exemple plus souvent tendance à être partagées dans le domaine des transports publics que dans celui de l'accueil des enfants ou des services de prise en charge des personnes âgées. Les investissements d'infrastructure tendent à figurer parmi les responsabilités les plus couramment partagées – les gouvernements infranationaux sont généralement responsables des routes et des infrastructures de transport locales, tandis que le niveau central tend à gérer les investissements d'infrastructure à forte externalité (OECD, 2019_[109]). Dans de nombreux pays, la complexité des interactions dans le cadre d'une règle commune donne lieu à des ambiguïtés ou à un manque de clarté dans l'attribution des responsabilités, qui menacent l'efficacité de la mise en œuvre des politiques et des investissements publics (OECD, 2019_[109]). Pour surmonter ces obstacles et gérer efficacement ces responsabilités partagées, des mécanismes de coordination appropriés sont nécessaires.

Graphique 19. Les gouvernements infranationaux sont des investisseurs institutionnels clés

Investissement des États et des collectivités locales en % de l'investissement public total dans les pays de l'OCDE (% , 2020)



1. Estimations tirées des Statistiques des finances publiques du FMI

2. Données 2019. Israël ne figure pas sur le graphique, car une partie importante des investissements directs du gouvernement central est réalisée par des entreprises publiques et n'est pas comptabilisée dans les dépenses des administrations publiques, ce qui conduit à une surestimation du ratio des administrations infranationales dans l'investissement public.

L'investissement public est défini comme la formation brute de capital et les acquisitions, moins les cessions d'actifs non financiers non produits. Les moyennes de l'OCDE et de l'UE-27 sont pondérées.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur (OECD, Forthcoming^[110])

Les gouvernements infranationaux sont des acteurs essentiels pour assurer une transition verte et durable. Les estimations de l'OCDE montrent que les gouvernements infranationaux représentaient 62 % des dépenses publiques et 69 % des investissements publics en 2019¹⁰ dans des secteurs ayant un impact direct sur le changement climatique ainsi que sur d'autres problématiques environnementales (OECD, Forthcoming^[111]). On estime en outre que 50 à 60 % des actions d'adaptation et d'atténuation doivent être mises en œuvre à l'échelle locale (Regions4SD, 2016^[112]). En effet, de nombreuses décisions prises par les autorités locales, telles que la réglementation locale sur les transports, les normes de construction des bâtiments, l'aménagement du territoire et les politiques économiques, ont un impact direct ou indirect sur les émissions de GES (OECD, 2019^[49]). Les villes jouent un rôle essentiel pour intégrer la résilience climatique dans l'aménagement de leur territoire, leurs infrastructures, leurs politiques locales et leurs investissements, grâce à des stratégies climatiques adaptées à l'environnement local et conformes aux objectifs nationaux (OECD, 2019^[49]). Les gouvernements infranationaux peuvent par exemple donner la priorité à l'efficacité énergétique dans les infrastructures, remplacer les systèmes de chauffage ou d'eau chaude à combustibles fossiles des bâtiments par des systèmes électriques renouvelables ou à haute

¹⁰ Moyennes pondérées pour 33 pays de l'OCDE et de l'UE

efficacité énergétique, ou investir dans des moyens de transport à faible émission pour contribuer à la réalisation des objectifs climatiques. Aux États-Unis, par exemple, une analyse de l'action des villes en faveur du climat datant de 2015 a révélé que 52 villes sur les 132 ayant publié leurs engagements climatiques sur des plateformes publiques ciblaient des objectifs de réduction équivalents, voire plus ambitieux que ceux du gouvernement national (OECD, 2019^[49]).

Les gouvernements infranationaux sont également chargés des politiques clés en vue de « reconstruire ensemble ». Les acteurs locaux sont responsables de nombreuses politiques visant à aider les travailleurs et les entreprises à réaliser la transition vers une nouvelle normalité, et à renforcer les filets de la protection sociale (OECD, 2020^[54]). Outre leurs compétences générales en matière de développement local, les collectivités locales ou régionales sont entièrement ou partiellement responsables de la gestion des politiques actives du marché du travail dans près de la moitié des pays de l'OCDE (OECD, 2021^[113]). Dans de nombreux pays, elles ont également un rôle important à jouer dans la mise en place de mesures en faveur de la formation des adultes. À titre d'exemple, les administrations des États fédérés ou les autorités régionales sont responsables de la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail en Belgique, au Canada, au Mexique, en Espagne, en Suisse et aux États-Unis. Dans des pays comme le Chili ou le Danemark, ces politiques relèvent de la responsabilité des autorités municipales. De manière générale, les gouvernements infranationaux ont un rôle important à jouer dans les politiques de formation des adultes dans de nombreux pays (OECD, 2020^[54]).

Investissements des gouvernements infranationaux pendant la reprise

L'investissement public entrepris dans le cadre des plans de relance économique peut être confronté à un compromis entre la nécessité de stimuler l'économie en temps utile et le besoin d'assurer une mise en œuvre efficace et efficiente. La mise en place de partenariats de gouvernance multi-niveaux efficaces et la planification de nouveaux investissements publics de qualité peuvent prendre des mois, voire des années. La crise actuelle de la COVID-19 a néanmoins attribué un caractère d'urgence à l'investissement public afin de stimuler l'économie en vue d'une reprise forte. Ce qui risque de donner lieu à un compromis entre la rapidité et la qualité des investissements. Il est possible de contourner ce risque en ayant recours aux institutions existantes et aux systèmes de gouvernance multi-niveaux pour financer les besoins d'investissement préexistants. Les programmes d'entretien ont par exemple été identifiés comme l'un des moyens les plus efficaces d'investir pendant une crise, car les dépenses peuvent être déployées rapidement et les bénéfices économiques peuvent être significatifs (IMF, 2020^[94]). Dans le contexte actuel de contraintes financières, de vieillissement des installations et d'augmentation de la demande, l'optimisation des actifs d'infrastructure existants permet d'améliorer le stock d'actifs existants en le rendant plus efficace, moins cher et plus durable (OECD, 2021^[101]).

L'implication des gouvernements infranationaux dans la planification de la reprise est essentielle pour garantir la réussite de la mise en œuvre des plans de relance. Étant donné que plusieurs responsabilités en matière d'investissements publics et de domaines politiques clés pour la relance sont partagées entre les niveaux national et infranational, il est important d'impliquer les gouvernements infranationaux dans la conception et la mise en œuvre des plans de relance. Les investissements municipaux joueront par exemple un rôle significatif dans la reprise au sein de l'UE (European Investment Bank, 2021^[95]). Au Canada, le volet Résilience COVID-19 du programme d'infrastructure Investir dans le Canada¹¹, a mis à disposition plus de 3 milliards CAD pour soutenir des projets tels que les réparations et la modernisation des bâtiments municipaux, territoriaux, provinciaux et autochtones, les projets

¹¹ Le programme d'infrastructure Investir dans le Canada fait partie du plan Investir dans le Canada, qui a été lancé en 2016, et dans lequel le gouvernement du Canada a engagé plus de 180 milliards CAD sur 12 ans pour les infrastructures. Le Programme d'infrastructure Investir dans le Canada a prévu d'utiliser une enveloppe d'environ 33 milliards CAD par le biais d'ententes bilatérales entre Infrastructure Canada et l'ensemble des provinces et des territoires.

d'atténuation et d'adaptation aux catastrophes, notamment les infrastructures naturelles, parmi d'autres. Aux États-Unis, la loi sur le plan de sauvetage américain (American Rescue Plan Act, ARP) comprenait 1 900 milliards USD, dont une partie importante était allouée aux gouvernements fédéraux, aux villes, aux gouvernements tribaux et aux territoires américains pour investir dans les infrastructures d'eau, d'assainissement et de haut débit. En Australie, le soutien initial aux gouvernements régionaux pour la COVID-19 prévoyait 100 millions AUD sur deux ans pour financer 10 partenariats de relance régionale (voir Encadré 1).

Encadré 1. Le rôle des gouvernements infranationaux dans les plans de relance

Canada

Bien que le Fonds du Canada pour le développement des collectivités existait déjà avant la COVID, le gouvernement fédéral a augmenté les montants versés aux provinces à partir de ce fonds en 2020/2021, accordant ainsi plus de moyens en particulier aux municipalités. Grâce à ce fonds, la province d'Alberta a ainsi pu bénéficier de 244 millions CAD supplémentaires pour ses investissements municipaux sur la période 2021/2022.

Le nouveau volet Résilience COVID-19 du programme d'infrastructure Investir dans le Canada, qui dispose de plus de 3 milliards CAD, soutient les catégories de projets suivantes :

- Réparations et modernisation des bâtiments municipaux, territoriaux, provinciaux et autochtones, des infrastructures de santé et des écoles ;
- Infrastructures pour lutter contre la COVID-19, notamment les mesures visant à soutenir la distanciation physique ;
- Infrastructures de transport actif, y compris les parcs, les sentiers, les passerelles, les pistes cyclables et les chemins à usages multiples ; et enfin
- Projets d'atténuation et d'adaptation aux catastrophes, y compris les infrastructures naturelles, l'atténuation des inondations et des incendies, la plantation d'arbres et les infrastructures connexes.

États-Unis

La loi CARES de 2 200 milliards USD ainsi que les crédits supplémentaires d'urgence qui lui sont associés, ont été adoptés par les législateurs américains en mars 2020. Cette loi représentait un plan de sauvetage massif — le plus important de l'histoire des États-Unis. Il visait à atténuer l'impact du ralentissement économique provoqué par la pandémie mondiale. Les États et les collectivités locales ont reçu 150 milliards USD, 3 milliards USD ont été réservés aux territoires sous administration fédérale et 8 milliards USD ont été alloués aux gouvernements tribaux.

La loi sur l'investissement dans les infrastructures et les emplois (IIJA), approuvée en novembre 2021, porte sur l'aide fédérale consacrée aux autoroutes et aux transports en commun, à la sécurité des autoroutes et des transporteurs routiers, aux matières dangereuses et aux programmes ferroviaires du ministère des Transports (DOT). Le montant total de la loi s'élève à 1 200 milliards USD, dont 550 milliards USD correspondent à de nouvelles dépenses destinées aux infrastructures matérielles. Bien que le plan prévoit de soutenir la reprise après la crise actuelle, il correspondait initialement à une approche à plus long terme pour reconstruire la compétitivité des États-Unis grâce aux infrastructures. Les agences fédérales sont chargées d'appliquer la loi, mais les États et les autorités locales, qui possèdent et exploitent la plupart des infrastructures, auront un rôle clé dans la mise en œuvre et dans l'obtention de financements supplémentaires. Au cours des 60 premiers jours d'application de la loi IIJA, un certain nombre de projets et de mesures ont été mis en œuvre dans les quatre principaux

domaines d'action : i) routes, ponts et infrastructures de transport ; ii) infrastructures d'eau ; iii) internet à haut débit ; iv) énergie propre et restauration de l'environnement.

Australie

En mars 2020, le gouvernement a créé un Fonds de secours et de relance COVID-19 s'élevant à un milliard AUD pour soutenir les régions, les collectivités et les secteurs industriels qui ont été touchés de manière disproportionnée par la crise du coronavirus. Les initiatives annoncées dans le cadre de ce Fonds de secours visent à soutenir des industries telles que l'aviation, l'agriculture, la pêche, le tourisme et la culture. Dans la mesure du possible, les subventions sont passées par les mécanismes existants afin d'assurer une arrivée rapide des aides. L'identification de besoins critiques a donné lieu à la création de nouveaux mécanismes de subvention. Le Fonds est administré par le ministère de l'Infrastructure, des Transports, du Développement régional et des Communications, chaque initiative du Fonds étant gérée par le ministère ou l'organisme en charge du portefeuille correspondant. Le soutien a été adapté aux besoins des collectivités et des industries qui ont eu besoin d'aide pendant la crise et lors de la reprise. Alors que la plupart des fonds sont alloués directement aux entreprises, l'aide aux gouvernements régionaux prévoit 100 millions AUD sur deux ans pour subventionner des partenariats pour la relance régionale. Les partenariats coordonneront les investissements avec d'autres niveaux de gouvernement pour soutenir la reprise et la croissance dans 10 régions. Les partenariats cherchent à soutenir les plans régionaux existants en développant un ensemble d'initiatives ciblées grâce aux contributions de tous les niveaux de gouvernement, en vue de créer des emplois et de soutenir la reprise économique et la diversification de l'économie. La première année de financement est tirée du Fonds de secours et de relance COVID-19.

Japon

En novembre 2021, le gouvernement japonais a adopté un nouveau plan de politiques économiques, s'élevant à 78 900 milliards JPY pour les années fiscales 2021-22, mettant l'accent à la fois sur la croissance et la redistribution. La stratégie de croissance prévoit l'expansion de l'investissement, de la recherche et du développement, en vue notamment de la création du Fonds de dotation pour les universités d'une valeur de 10 000 milliards JPY au cours de l'exercice 2021. Le paquet de croissance comprend également des investissements pour soutenir l'objectif Net Zéro voulu par le gouvernement grâce à des technologies d'énergie propre, notamment un montant de 166 milliards JPY pour assurer la mise en œuvre de la technologie numérique au sein des gouvernements locaux (fibre optique et 5G).

Source : Ministère des Finances du Japon (2022) : Faits saillants du projet de budget de l'exercice 2022 Draft Budget ; Gouvernement de l'Australie (2022) : Fonds d'aide et de relance COVID-19 ; Maison Blanche (2021) : Fiche descriptive : Accord bipartite sur les infrastructures ; Gouvernement du Canada (2022) : Fonds du Canada pour le développement communautaire.

Facteurs clés de succès pour des investissements publics de qualité à chaque niveau de gouvernement

Réaliser des investissements publics efficaces n'est pas chose facile. Cela exige de comprendre les besoins d'investissement et d'articuler la réalisation des investissements entre les différents niveaux de gouvernement. Sur la base de la *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement* (OECD, 2014^[7]), un certain nombre de facteurs clés de succès pour un investissement public efficace à long terme apparaissent :

- Mettre en œuvre des partenariats solides et fructueux entre niveaux de gouvernement ;
- Assurer une collaboration efficace entre les villes et les régions pour soutenir l'investissement à l'échelle appropriée ;
- S'assurer que tous les niveaux de gouvernement disposent des capacités adéquates ;
- Utiliser des mécanismes innovants pour alimenter et financer l'investissement public ; et
- Renforcer la collaboration public-privé et impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement

Mettre en œuvre des partenariats solides et fructueux entre niveaux de gouvernement

Les gouvernements nationaux et infranationaux doivent coordonner leurs priorités et leurs actions pour soutenir l'efficacité des investissements publics, répondre aux besoins locaux et atteindre les objectifs politiques à long terme. Les gouvernements nationaux et infranationaux partagent les responsabilités en matière d'investissement public, ce qui signifie que la coordination est essentielle pour aligner les objectifs et les activités d'investissement sur les objectifs à long terme. Les différents niveaux de gouvernement disposent de domaines de compétence et de connaissance différents. Les autorités infranationales ont souvent un avantage important dans la détermination des besoins locaux, car elles sont à même d'identifier les mesures les plus efficaces et leur responsabilisation accrue peut contribuer à une gestion efficace du processus d'investissement (Demmou and Franco, 2020^[99]). Les gouvernements nationaux ont sans doute une vision plus globale, tenant compte des retombées économiques et des rendements d'échelle, ainsi que des capacités techniques requises pour procéder à une analyse coûts-bénéfices précise, qui font souvent défaut au niveau local. Les autorités nationales et infranationales doivent donc s'associer pour fixer les priorités et mettre en œuvre les investissements publics. Certaines données attestent que la coordination entre les niveaux de gouvernement est fortement corrélée à l'efficacité des services d'infrastructure dans les industries de réseau (Demmou and Franco, 2020^[99]).

Une série d'outils complémentaires peuvent être mis en œuvre pour établir des partenariats entre les différents niveaux de gouvernement. Les gouvernements ont à leur disposition plusieurs outils pour harmoniser les priorités et renforcer la cohérence des investissements publics nationaux, régionaux et locaux, tout en s'assurant que les priorités nationales prennent en compte l'impact local des investissements publics (OECD, 2019^[41]). s'agit notamment d'accords de financement conjoints, de conditionnalités sur les subventions des gouvernements nationaux, de contrats entre les niveaux de gouvernement, de processus de consultation formels, d'organismes ou de représentants nationaux travaillant avec les territoires infranationaux, ou d'autres formes du dialogue intergouvernemental habituel. Au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en France, des accords avec les villes et différents contrats entre niveaux de gouvernement ont par exemple été mis en œuvre pour soutenir les objectifs de développement et de durabilité :

- Au **Royaume-Uni**, les City Deals sont des accords entre le gouvernement et une ville qui donnent à cette dernière le pouvoir de prendre en charge et d'assumer la responsabilité des décisions qui concernent son territoire ; de décider des mesures appropriées pour aider les entreprises à se développer ; de créer une croissance économique ; et de choisir la manière dont l'argent public

doit être dépensé. Ces City Deals sont axés sur l'harmonisation des investissements réalisés par différentes institutions et sur le recentrage des gouvernements locaux en tant qu'acteurs essentiels de la planification urbaine. Plus récemment, le gouvernement britannique a annoncé un programme de nivellement des régions par le haut, dans le but de répartir plus équitablement les opportunités économiques à travers le Royaume-Uni (Department for Levelling Up, 2022^[114]).

- Aux **Pays-Bas**, les city deals sont des accords signés entre les autorités nationales et infranationales et les parties prenantes dans le cadre de l'« Agenda urbain néerlandais (Agenda Stat) » sur les zones de développement prioritaires. Le premier accord signé portait sur le développement d'une feuille de route pour la « prochaine économie », le second concernait l'adaptation au changement climatique et les suivantes porteront sur l'énergie durable, les villes saines et les technologies propres.
- En **France**, le gouvernement a créé les *Contrats de relance et de Transition écologique* lors de la reprise consécutive à la crise de la COVID-19. Ces contrats sont mis en place entre les autorités locales et le gouvernement national afin d'accélérer la reprise et de soutenir les transitions écologique, démographique, numérique et économique dans les régions. D'une durée de six ans, ils permettent aux collectivités locales d'intégrer la transition écologique dans leurs priorités, conformément à la stratégie nationale bas-carbone et au plan national d'adaptation au changement climatique.

Collaboration entre les villes et les régions pour soutenir les investissements à l'échelle appropriée

La coordination horizontale entre les juridictions permet de s'assurer que les investissements sont réalisés à l'échelle appropriée. La coopération intercommunale permet aux autorités locales de réduire la fragmentation, d'éviter la duplication des investissements, de tirer parti des retombées positives et de mettre en commun les ressources pour les projets d'investissement (OECD, 2019^[115]). C'est généralement le cas pour les investissements réalisés dans les infrastructures physiques, pour lesquelles l'échelle la plus appropriée dépasse souvent les limites administratives des différentes régions ou localités. La coordination des investissements est particulièrement pertinente à l'échelle métropolitaine, où des structures de gouvernance moins fragmentées sont recommandées afin de favoriser la croissance et la productivité (Ahrend et al., 2014^[116]). Le renforcement de la coopération et de la coordination au niveau des investissements dans les infrastructures ou les services publics à l'échelle métropolitaine peut également améliorer la qualité de vie et la compétitivité internationale des grandes villes (OECD, 2015^[117]).

Proposer des incitations concrètes à la coopération horizontale pourrait permettre de surmonter les difficultés liées à la coopération. La coordination des investissements est difficile, même lorsque les acteurs en reconnaissent la nécessité. Elle peut être entravée par des coûts de transaction, des pressions concurrentielles, des contraintes de ressources, des priorités divergentes et la crainte que la répartition des coûts ou des bénéfices de la coopération soit effectuée de manière unilatérale (OECD, 2019^[115]). Les localités sont parfois amenées à se faire concurrence à plusieurs niveaux pour attirer les résidents, les entreprises et les investissements. Dans l'UE, moins de 40 % des municipalités collaborent avec leurs pairs pour la planification des projets d'infrastructure (EIB, 2021^[118]). Les pays ont généralement recours à des incitations – financières ou non – pour renforcer la coopération et la mise en réseau des municipalités, le partage d'informations, et parfois pour aider à la création d'entités à autorité conjointe. Les incitations à la coopération peuvent être plus importantes lorsque les gouvernements infranationaux financent leurs dépenses avec des recettes propres (et sont soumis à des exigences de budget équilibré ou autres règles fiscales), mais des incitations financières supplémentaires sont nécessaires dans les pays où les gouvernements infranationaux sont financés en grande partie par des transferts provenant du gouvernement central. Les incitations financières comprennent des subventions spéciales pour la coopération intercommunale, des régimes fiscaux spéciaux, des fonds supplémentaires pour les propositions d'investissement public conjointes (Estonie, Norvège), l'attribution de primes aux

municipalités générant des économies grâce à la coopération (Espagne). Dans d'autres cas, les gouvernements ont choisi de fournir des conseils et une assistance technique, en favorisant le partage d'informations ou en fournissant des directives spécifiques sur la manière de gérer la collaboration, comme au Canada, en Norvège et aux États-Unis (OECD, 2019^[115]).

Faciliter les projets d'investissement transfrontaliers serait bénéfique pour la relance et la transition. Bien que les régions ayant des frontières internationales représentent 40 % du territoire de l'UE et 30 % de sa population, (MOT, 2017^[119]), la coexistence de différents systèmes politiques, juridiques, techniques et fiscaux, ainsi que la **complexité, la durée et le coût des interactions transfrontalières** rendent la coordination entre elles difficile. Certains éléments montrent que ces régions ont tendance à être moins performantes économiquement que les autres régions des États membres de l'UE (European Commission, 2017^[120]). Une étude de 2017 montre par exemple que les régions frontalières de l'UE pourraient potentiellement connaître une augmentation moyenne de 8 % de leur PIB si les obstacles juridiques et administratifs actuels étaient levés (European Commission, 2017^[121]). Faciliter et soutenir les projets d'investissement transfrontaliers dans le domaine des transports, mais aussi des soins de santé, des transitions numériques et vertes et de la sécurité énergétique pourrait stimuler la reprise et rendre les régions plus fortes et plus résilientes au sein de l'UE, et même au-delà. Dans cette optique, le Canada et les États-Unis ont annoncé en février 2021 une feuille de route pour un partenariat renouvelé États-Unis-Canada, grâce à un effort pangouvernemental. Ils ont convenu d'adopter une approche coordonnée pour accélérer les avancées vers des infrastructures énergétiques durables, résilientes et propres, notamment en encourageant le développement d'infrastructures transfrontalières de transport d'électricité et d'énergie propres (The White House, 2021^[122]).

S'assurer que tous les niveaux de gouvernement disposent des capacités adéquates

Les différences de capacités entre les gouvernements infranationaux risquent d'exacerber les inégalités spatiales. La planification, la hiérarchisation et la réalisation des programmes d'investissement exigent des compétences et un savoir-faire solides. Le personnel employé au sein des gouvernements infranationaux subit une forte pression quant à ses compétences en raison de la complexité des défis à venir. Cela signifie qu'il doit par exemple être prêt à intégrer les priorités du changement climatique dans la conception et la réalisation des projets d'investissement. Cependant, le manque de ressources humaines et de l'expertise appropriée constitue l'un des principaux défis en termes de capacité concernant les investissements pour de nombreux gouvernements infranationaux, en particulier pour les municipalités de petite taille (European Investment Bank, 2021^[95]) (OECD-CoR, 2015^[123]). Les problèmes de capacité sont particulièrement aigus dans les petites administrations qui peinent à attirer l'expertise requise, notamment lorsqu'elles sont confrontées à une concurrence avec le secteur privé ou lorsqu'il s'agit de faire venir des professionnels dans des zones plus isolées.

Les gouvernements nationaux et infranationaux peuvent mettre en œuvre un certain nombre d'initiatives pour renforcer leurs compétences. Les gouvernements infranationaux peuvent automatiquement renforcer leurs compétences internes par le biais de programmes de formation et de directives, par leur habilitation à embaucher et à gérer le personnel en fonction de leurs besoins et en obtenant le soutien du gouvernement national pour acquérir des compétences. En Corée par exemple, le Local Government Officials Development Institute contribue au développement des organes de l'administration locale par le biais de divers programmes d'éducation et de formation (OECD, 2020^[124]). Il peut également mettre en place un certain nombre d'initiatives pratiques, telles que la normalisation de la documentation des projets et le renforcement de l'apprentissage entre pairs.

L'amélioration des capacités de données, de suivi et d'évaluation est nécessaire à tous les niveaux pour permettre aux stratégies d'investissement public de réagir rapidement face aux mégatendances. Des données de qualité – à l'échelle appropriée – permettent de mieux identifier les risques émergents, de mieux cibler les réponses politiques et de mieux évaluer l'efficacité des mesures

appliquées. Une stratégie d'investissement public fondée sur des données probantes permet aux gouvernements de se concentrer sur la performance des investissements tout au long du cycle. Cela requiert idéalement un système bien coordonné pour suivre activement les projets, différencié en fonction de la taille, de la complexité et de l'avancement de chaque projet. Ce type de suivi actif peut par exemple permettre aux gouvernements de prendre en compte les besoins potentiels liés aux chocs ou aux crises (IMF, 2020^[94]). Bien que l'utilisation réelle des résultats de suivi et d'évaluation dans le processus décisionnel reste limitée, plusieurs pays ont développé des initiatives intéressantes ayant un impact sur l'efficacité des investissements publics. À titre d'exemple, la Colombie a créé une plateforme en ligne, appelée *MapaRegalías*, qui affiche des informations et des données géoréférencées sur les redevances issues du secteur extractif. L'un des principaux objectifs de cette plateforme est de réduire les frais encourus par les fonctionnaires et les citoyens lors du contrôle de l'utilisation des redevances. Une étude récente montre qu'après le lancement de *MapaRegalías*, les projets d'investissement public financés par les redevances ont connu une augmentation moyenne de l'efficacité d'exécution de près de 8 points de pourcentage (IDB, 2019^[125]).

Utiliser des mécanismes innovants pour subventionner et financer l'investissement public

L'exploitation de divers mécanismes de subvention et de financement peut soutenir l'investissement à la fois pendant la période actuelle de stimulation budgétaire accrue et au-delà, lorsque l'environnement fiscal pourrait devenir plus contraignant. Dans l'actuelle période de stimulation budgétaire, des fonds importants sont engagés pour soutenir les investissements publics, favorisant ainsi une reprise forte. La combinaison de ces subventions avec d'autres sources de financement ou de subvention peut permettre de maximiser l'ampleur et les bénéfices issus de l'investissement. Passer de la situation de stimulation économique actuelle à un environnement fiscal de plus en plus contraint peut se traduire par une baisse des fonds alloués à l'investissement public et par la nécessité de trouver d'autres alternatives pour soutenir l'investissement. Dans un environnement fiscal contraint, soutenir de nouveaux investissements impliquera d'avoir recours à des mécanismes de financement ou de subvention supplémentaires ou alternatifs.

Un large éventail de mécanismes de subvention et de financement innovants peut être exploité par les différents niveaux de gouvernement pour soutenir l'investissement (OECD, 2021^[89]). De nombreux mécanismes traditionnels et innovants de soutien à l'investissement sont sous-utilisés, en particulier au niveau des gouvernements infranationaux. Pour les gouvernements infranationaux, les mécanismes de subvention habituels comprennent les aides, les frais et redevances d'utilisation, les taxes et les revenus fonciers, et les mécanismes de financement habituels correspondent à l'utilisation d'obligations et de prêts. Les mécanismes les plus innovants comprennent des dispositifs de valorisation foncière, des obligations vertes et sociales, et de nouveaux types d'institutions financières. Les gouvernements peuvent également innover dans le type d'approche qu'ils utilisent en matière d'investissement – qui vont du recours accru aux partenariats public-privé au recours à des entreprises publiques pour réaliser des investissements. De nombreux exemples d'innovation caractérisant ces mécanismes existent à tous les niveaux de gouvernement (OECD, 2021^[89]). Un certain nombre de gouvernements ont par exemple adopté des taxes environnementales ou des systèmes d'échange de quotas d'émission dans lesquels une partie des revenus est destinée à des investissements durables. Parmi ces exemples figurent les taxes sur les décharges et l'incinération en Catalogne (Espagne), une taxe verte dans la ville de Yokohama (Japon), un système de plafonnement et d'échange en Californie (États-Unis) et une taxe sur le carbone en Colombie britannique (Canada). De nombreux territoires exploitent également les obligations vertes et sociales pour financer des programmes d'investissement, notamment les obligations sociales et vertes en Île-de-France (France), à Madrid (Espagne), à Moscou (Russie) et à Washington DC (États-Unis), pour ne citer que quelques exemples.

Une gouvernance efficace peut aider à mobiliser des fonds et des mécanismes de financement en faveur de l'investissement. Pour débloquer l'investissement public à l'échelle locale, il faut comprendre les obstacles particuliers auxquels les gouvernements infranationaux sont confrontés. Les quatre principaux obstacles à l'investissement sont (i) les cadres fiscaux et la capacité financière des gouvernements infranationaux, (ii) la capacité d'investissement des gouvernements infranationaux, y compris l'expertise financière requise, (iii) les mécanismes de coordination et de coopération entre les différents niveaux de gouvernement, et (iv) les cadres juridiques et réglementaires (OECD, 2021^[89]).

Renforcer la collaboration public-privé et impliquer les parties prenantes

L'investissement privé peut soutenir et compléter les programmes d'investissement public. L'effet de levier de l'investissement privé, parallèlement à l'investissement public, peut contribuer à favoriser des investissements productifs supplémentaires dans l'économie et le bien-être. L'investissement privé représente environ 85 % de l'investissement total, ce qui signifie qu'il est important d'analyser la manière dont ce type d'investissement permet de relever certains des grands défis et de concrétiser certaines priorités en matière d'investissement.

Il existe divers modèles permettant d'instaurer une coopération public-privé et de tirer parti des investissements privés, et de nouvelles formes de collaboration apparaissent. Le marché des PPP a connu un certain déclin ces dernières années, la confiance étant réduite tant du côté public que du côté privé. La participation privée aux PPP a diminué au niveau mondial au cours de la dernière décennie, passant progressivement de 55 milliards USD en 2010 à 30 milliards USD en 2019 ; s'agissant de la part de l'investissement privé dans les infrastructures, la participation privée aux PPP est passée de 36 pourcent à 28 pourcent (GIH, 2020^[126]). Le déclin des PPP nécessite d'examiner d'autres modèles de partenariat innovants impliquant les autorités nationales et locales, dans lesquels il existe une vision à long terme caractérisée par un partage des risques et des avantages dans la durée, en vue d'instaurer une confiance mutuelle (OECD, 2021^[127]). Le modèle réglementaire basé sur les actifs, qui existe déjà pour soutenir l'investissement privé dans certaines industries (énergie, eau, etc.) mais dont l'application dans de nouveaux secteurs est de plus en plus souvent envisagée, constitue une forme de modèle émergent de collaboration public-privé (OECD, 2021^[89]).

L'élaboration d'une approche participative et ouverte de l'investissement public permet de renforcer la confiance dans le gouvernement. L'implication des parties prenantes va au-delà de la collaboration public-privé. En mettant en œuvre des plans de relance et en s'attaquant aux mégatendances, les gouvernements ont la possibilité de rendre les processus de gouvernance plus centrés sur l'humain et plus inclusifs. Cela peut comprendre l'implication des parties prenantes dans la prise de décision publique, notamment pour la conception de la stratégie d'investissement, puis par la suite, dans les retours d'information et l'évaluation. L'implication des parties prenantes peut améliorer la légitimité, renforcer la confiance dans le gouvernement, et développer le soutien et l'adhésion à des projets d'investissement spécifiques (OECD, 2014^[7]) (OECD, 2017^[128]). Une consultation bien menée peut également contribuer à limiter la corruption, la captation et une mauvaise gestion, en particulier dans le cas de projets d'infrastructure complexes et de grande ampleur (OECD, 2017^[128]). L'implication des parties prenantes peut également contribuer à améliorer la qualité des projets en permettant de mieux évaluer les besoins d'investissement et la durabilité environnementale et sociale du projet.

Références

- Abiad (ADB), A., D. Furceri (IMF and University of Palermo) and P. Topalova (IMF) (2016), “The macroeconomic effects of public investment: Evidence from advanced economies”, *Journal of Macroeconomics*, Vol. 50, pp. 224-240, <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2016.07.005>. [104]
- Aghion, P. et al. (2010), *Regulation and Distrust*, [43]
https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/regulation_trust_qje.pdf.
- Ahrend, R. et al. (2014), “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/5, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>. [116]
- Albisa, H., E. Boubtane and D. Coulibaly (2019), “Immigration and public finances in OECD countries”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 99, pp. 116-151, [42]
<https://doi.org/10.1016/j.jedc.2018.12.003>.
- Autor, D., D. Dorn and G. Hanson (2013), “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States”, *American Economic Review*, Vol. 103/6, pp. 2121-68, <https://doi.org/10.1257/AER.103.6.2121>. [61]
- Brookings (2021), “America’s largest cities saw the sharpest population losses during the pandemic, new census data shows”, *Brooking’s Metro COVID-19 Analysis*, [71]
<https://www.brookings.edu/research/the-largest-cities-saw-the-sharpest-population-losses-during-the-pandemic-new-census-data-shows/>.
- Chen, C. and J. Bartle (2017), *Infrastructure Financing: A Guide for Local Government Managers*, [92]
<https://digitalcommons.unomaha.edu/pubadfacpub/77/>.
- Cianconi, P., S. Betrò and L. Janiri (2020), *The Impact of Climate Change on Mental Health: A Systematic Descriptive Review*, <https://doi.org/10.3389/fpsy.2020.00074>. [77]
- Cruz, J. et al. (2020), “Effect of Extreme Weather Events on Mental Health: A Narrative Synthesis and Meta-Analysis for the UK”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 17/22, <https://doi.org/10.3390/ijerph17228581>. [78]
- Darvas, Z. and G. Wolff (2021), *A green fiscal pact: climate investment in times of budget*, [39]
<https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2021/09/PC-2021-18-0909.pdf>.
- Demmou, L. and G. Franco (2020), “Do sound infrastructure governance and regulation affect productivity growth? New insights from firm level data”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1609, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18151973>. [99]
- Department for Levelling Up, H. (2022), *Levelling Up the United Kingdom*, [114]

- <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom> (accessed on 4 February 2022).]
- EIB (2021), *Investment Report 2020/2021: Building a smart and green Europe in the COVID-19 era*, European Investment Bank, <https://www.eib.org/en/publications/investment-report-2020> (accessed on 14 June 2021). [118]
- Elgar, F., A. Stefaniak and M. Wohl (2020), “The trouble with trust: Time-series analysis of social capital, income inequality, and COVID-19 deaths in 84 countries”, *Social Science and Medicine*, Vol. 128/8, pp. 709-715, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113365>. [74]
- Eurofound (2021), *Employment impact of digitalisation*, <https://www.eurofound.europa.eu/data/digitalisation/research-digests/employment-impact-of-digitalisation>. [46]
- Eurofund; ILO (2017), *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, Publications Office of the European Union and the International Labour Office. [16]
- European Commission (2017), *Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions. [120]
- European Commission (2017), *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/obstacle_border/final_report.pdf. [121]
- European Investment Bank (2021), *The state of local infrastructure investment in Europe : EIB municipalities survey 2020*, European Investment Bank, <https://data.europa.eu/doi/10.2867/071226>. [95]
- European Parliament (2021), *'Future proofing' EU policies: The why, what and how of stress testing*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694209/EPRS_BRI\(2021\)694209_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694209/EPRS_BRI(2021)694209_EN.pdf). [86]
- FAO (2021), *The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security: 2021*, Food and Agricultural Organisation, Rome. [13]
- Fournier, J. (2016), “The Positive Effect of Public Investment on Potential Growth”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1347, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/15e400d4-en>. [96]
- Garcilazo, E., A. Moreno-Monroy and J. Oliveira Martins (2021), “Regional inequalities and contributions to aggregate growth in the 2000s: an EU vs US comparison based on functional regions”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 37/1, pp. 70-96, <https://doi.org/10.1093/OXREP/GRAA064>. [48]
- GIH (2020), “Infrastructure Monitor 2020”, https://cdn.gihub.org/umbraco/media/3241/gih_monitorreport_final.pdf (accessed on 7 February 2022). [126]
- Girodano, G., J. Miewes and A. Miething (2019), “Trust and all-cause mortality: a multilevel study of US General Social Survey data (1978–2010)”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, Vol. 73/1, pp. 50-55, <https://doi.org/10.1136/jech-2018-211250>. [73]

- Goodhart, C. and M. Pradhan (2020), *The Great Demographic Reversal: Ageing Societies, Waning Inequality, and an Inflation Revival*, Palgrave Macmillan, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-42657-6>. [47]
- Goos, M., A. Manning and A. Salomons (2014), "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring", *American Economic Review*, Vol. 104/8, pp. 2509-2526, <https://doi.org/10.1257/aer.104.8.2509>. [55]
- Guillemette, Y. and D. Turner (2021), "The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform", *OECD Economic Policy Papers*, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a112307e-en>. [30]
- Helliwell, J. et al. (2021), *Happiness, trust, and deaths under COVID-19*, <https://worldhappiness.report/ed/2021/happiness-trust-and-deaths-under-covid-19/>. [72]
- IDB (2019), *Monitoring Public Investment. The Impact of MapaRegalías in Colombia*, https://publications.iadb.org/publications/english/document/Monitoring_Public_Investment_The_Impact_of_Maparegalias_in_Colombia_en.pdf. [125]
- IEA (2021), *Net Zero by 2050: A roadmap for the global energy sector*. [83]
- IEA (2021), *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*, IEA, https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf (accessed on 18 January 2022). [32]
- ILO (2021), *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, International Labour Organization, http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/WCMS_795453/lang--en/index.htm (accessed on 8 February 2022). [9]
- IMF (2020), *Fiscal Monitor, October 2020 - Policies for the Recovery*, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor> (accessed on 4 February 2022). [87]
- IMF (2020), *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor#Full%20Report%20and%20Executive%20Summary>. [94]
- IMF (2015), *Making Public Investment more Efficient*, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>. [103]
- IMF (2015), *Making Public Investment More Efficient, The OECD Senior Budget Officials Meeting*, International Monetary Fund, presented by Marco Cangiano, <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/making-public-investment-more-efficient-marco-cangiano-imf>. [105]
- International Organization on Migration (2009), *Migration, Environment and Climate Change: Addressing the Evidence*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf. [84]
- IPCC (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. [12]
- IPCC (2014), *AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014*, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/> (accessed on 8 February 2022). [10]

- Jesdale, B., R. Morello-Frosch and L. Cushing (2013), "The racial/ethnic distribution of heat risk-related land cover in relation to residential segregation", *Environmental Health Perspectives*, <https://doi.org/10.1289/ehp.1205919>. [66]
- Khanna, P. (2021), *MOVE: The Force Uprooting Us*, Simon and Shuster. [79]
- Laurent, E. (2014), "Inequality as pollution, pollution as inequality: The social-ecological nexus", *Sciences Po Publication*, <https://ideas.repec.org/p/spo/wpmain/infodhl2441-f6h8764enu2lskk9p4a36i6c0.html>. [67]
- Lipps, J. and D. Schraff (2020), "Regional inequality and institutional trust in Europe", *European Journal of Political Research*, Vol. 60/4, pp. 892-913, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12430>. [75]
- McKinsey (2021), *How COVID-19 is reshaping supply chains | McKinsey*, <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/how-covid-19-is-reshaping-supply-chains> (accessed on 20 January 2022). [25]
- MOT (2017), *Cross-border territories - Europe Laboratory*, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/EN_brochure_cb_territories_MOT.pdf. [119]
- OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2022: Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4181d61b-en>. [8]
- OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 1: Preliminary version*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/62d0ca31-en>. [2]
- OECD (2021), *Bridging digital divides in G20 countries*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/35c1d850-en>. [5]
- OECD (2021), "Building resilience: New strategies for strengthening infrastructure resilience and maintenance", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 05, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/354aa2aa-en>. [101]
- OECD (2021), *Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability*. [44]
- OECD (2021), *COVID-19 and Well-being: Life in the pandemic*, <https://doi.org/10.1787/1e1ecb53-en>. [76]
- OECD (2021), *Designing active labour market policies for the recovery*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/designing-active-labour-market-policies-for-the-recovery-79c833cf/>. [113]
- OECD (2021), *Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0e8e24f5-en>. [28]
- OECD (2021), *Global value chains: Efficiency and risks in the context of COVID-19*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/global-value-chains-efficiency-and-risks-in-the-context-of-covid-19-67c75fdc/> (accessed on 25 January 2022). [24]
- OECD (2021), "Government investment spending", in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e2ee1eb1-en>. [31]

- OECD (2021), *Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment: Supporting a Sustainable Recovery from the COVID-19 crisis*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/finance/oecd-implementation-handbook-for-quality-infrastructure-investment.htm>. [91]
- OECD (2021), *Implications of Remote Working Adoption on Place Based Policies: A Focus on G7 Countries*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b12f6b85-en>. [52]
- OECD (2021), *International Migration Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/29f23e9d-en>. [59]
- OECD (2021), “Internationalisation of the next Smart Specialisation Strategy: Opportunities and barriers in the Friuli Venezia Giulia region”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, No. 2021/09, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/067c3a60-en>. [65]
- OECD (2021), “Managing tourism development for sustainable and inclusive recovery”, *OECD Tourism Papers*, No. 2021/01, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b062f603-en>. [69]
- OECD (2021), *OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/66c5ac2c-en>. [1]
- OECD (2021), “OECD Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment”, <https://www.oecd.org/finance/OECD-Implementation-Handbook-for-Quality-Infrastructure-Investment-EN.pdf> (accessed on 7 February 2022). [127]
- OECD (2021), *OECD Regional Outlook 2021: Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/17017efe-en>. [100]
- OECD (2021), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/97a5bbfe-en>. [81]
- OECD (2021), *OECD Sovereign Borrowing Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/48828791-en>. [38]
- OECD (2021), *Regional Recovery Platform*, <https://www.oecd.org/regional/recovery-platform.htm> (accessed on 27 January 2022). [6]
- OECD (2021), *Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tax-and-fiscal-policies-after-the-covid-19-crisis-5a8f24c3/>. [26]
- OECD (2021), *Teleworking in the COVID-19 pandemic: Trends and prospects*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/teleworking-in-the-covid-19-pandemic-trends-and-prospects-72a416b6/> (accessed on 3 February 2022). [19]
- OECD (2021), *The Digital Transformation of SMEs*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bdb9256a-en>. [17]
- OECD (2021), *The Digital Transformation of SMEs*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bdb9256a-en>. [56]
- OECD (2021), *The OECD Green Recovery Database: Examining the environmental implications* [3]

- of COVID-19 recovery policies, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-oecd-green-recovery-database-47ae0f0d/> (accessed on 19 January 2022).
- OECD (2021), *Unlocking infrastructure investment: Innovative funding and financing in regions and cities*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9152902b-en>. [89]
- OECD (2021), "Water governance in Asia-Pacific", *OECD Regional Development Papers*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b57c5673-en>. [14]
- OECD (2020), *Capacity for remote working can affect lockdown costs differently across places*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/capacity-for-remote-working-can-affect-lockdown-costs-differently-across-places-0e85740e/> (accessed on 19 January 2022). [53]
- OECD (ed.) (2020), *Chapter 4. Subnational capacity building: An international perspective of the Asia Pacific region by Dorothée Allain-Dupré, Isabelle Chatry and Louise Phung*, OECD Fiscal Federalism Studies, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4fe4a6d3-en/index.html?itemId=/content/component/4fe4a6d3-en> (accessed on 13 September 2021). [124]
- OECD (2020), *Job Creation and Local Economic Development 2020: Rebuilding Better*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b02b2f39-en>. [54]
- OECD (2020), *OECD Recommendation on the Governance of Infrastructure*, <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/recommendation/>. [98]
- OECD (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/959d5ba0-en>. [18]
- OECD (2020), *Seven lessons learned about digital security during the COVID-19 crisis*. [57]
- OECD (2020), *The Circular Economy in Cities and Regions: Synthesis Report*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/10ac6ae4-en>. [50]
- OECD (2019), *Effective Multi-level Public Investment OECD Principles in Action*, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/> (accessed on 3 February 2022). [41]
- OECD (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, OECD Publishing, [https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD Principles For Action 2019 FINAL.pdf](https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Principles_For_Action_2019_FINAL.pdf). [115]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [109]
- OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>. [20]
- OECD (2019), *OECD Regional Outlook 2019 : Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264312838-en>. [4]
- OECD (2019), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264312838-en>. [49]
- OECD (2019), *OECD Skills Outlook 2019 : Thriving in a Digital World*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/df80bc12-en>. [21]
- OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, [15]

- <https://dx.doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.
- OECD (2018), *OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, [22]
https://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-1-en.
- OECD (2018), *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD Multi-level Governance [108
Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264293014-en>.]
- OECD (2018), *Working Better with Age: Korea, Ageing and Employment Policies*, OECD [36]
Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208261-en>.
- OECD (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, [128
Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en>.]
- OECD (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris, [88]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en>.
- OECD (2015), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, [117
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.]
- OECD (2014), *OECD Recommendation of Effective Public Investment Across Levels of [7
Government*, <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>.
- OECD (2013), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD [102
Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris,]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>.
- OECD (Forthcoming), *Financing climate objectives in cities and regions in the OECD and EU [111
countries*.]
- OECD (2022 forthcoming), *Multi-level governance for migrant integration*. [60]
- OECD (n.d.), *OECD Economic Policy Papers*, OECD Publishing, Paris, [27]
<https://dx.doi.org/10.1787/2226583X>.
- OECD (n.d.), *OECD Regional Development Papers*, OECD Publishing, Paris, [62]
<https://dx.doi.org/10.1787/267a6231-en>.
- OECD (n.d.), *OECD Regional Development Working Papers*, OECD Publishing, Paris, [40]
<https://dx.doi.org/10.1787/20737009>.
- OECD (n.d.), *OECD SME and Entrepreneurship Papers*, OECD Publishing, Paris, [63]
<https://dx.doi.org/10.1787/f493861e-en>.
- OECD (Forthcoming), *Subnational governments in OECD countries: key data (2022 edition)*. [110
]]
- OECD (forthcoming 2022), *Trust in Government: Understanding its Territorial Divides*. [68]
- OECD/EC-JRC (2021), *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions [58]
for Demographic Change*, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/4ab69cf3-en>.
- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, [34]
OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>.

- OECD/IMF (2021), *Tax Policy and Climate Change*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-policy-and-climate-change-imf-oecd-g20-report-april-2021.pdf>. [29]
- OECD/IMF (2019), *OECD/IMF Reference Note on the Governance of Quality Infrastructure*, Infrastructure Working Group, 2019 G20 Presidency of Japan, https://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/annex6_5.pdf. [106]
- OECD/The World Bank/UN Environment (2018), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308114-en>. [33]
- OECD-CoR (2015), *Results of the OECD-CoR Consultation of Sub-national Governments—Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions*, Committee of the Regions of European Union and OECD, <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/pub/Documents/oecd-cor-jointreport.pdf>. [123]
- Oxford Economics/Global Infrastructure Hub (2017), *Global Infrastructure Outlook –Infrastructure investment needs: 50 countries, 7 sectors to 2040*, <https://cdn.qihub.org/outlook/live/report/Global+Infrastructure+Outlook+reports.zip>. [90]
- Prades-Illanes, E. and P. Tello-Casas (2020), *Spanish Region in Global Value Chains: How Important? How Different?*, <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/20/Files/dt2026e.pdf>. [64]
- Regions4SD (2016), *RegionsAdapt 2016 Report: An assessment of risks and actions*, <https://www.regions4.org/publications/regionsadapt-2016-report-an-assessment-of-risks-and-actions/> (accessed on 7 February 2022). [112]
- Rentschler, J. and M. Salhab (2020), “People in Harm’s Way”, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-9447>. [129]
- Rodríguez-Pose, A. and E. Garcilazo (2015), “Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions”, *Regional Studies*, Vol. 49/8: Place-based Economic Development and the New EU Cohesion Policy, <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>. [107]
- Rodrik, D. and J. Kennedy (2018), “Populism and the economics of globalization”, *Journal of International Business Policy*, <https://doi.org/10.1057/s42214-018-0001-4>. [23]
- Rouzet, D. et al. (2019), “Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies”, *OECD Economic Policy Paper*, Vol. 27, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c553d8d2-en.pdf?expires=1642480498&id=id&accname=ocid84004878&checksum=12BOCE0EFACB730C8209D6FCCD265595> (accessed on 18 January 2022). [37]
- Sanguinet, E. et al. (2021), “The subnational supply chain and the COVID-19 pandemic: Short-term impacts on the Brazilian regional economy”, *Journal of Regional Science Policy & Practice*, <https://doi.org/10.1111/rsp3.12442>. [70]
- Schwartz, G. (ed.) (2020), *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, <https://www.elibrary.imf.org/view/books/071/28328-9781513511818-en/front-1.xml>. [97]
- Singh, H. et al. (2020), *Costs of Climate Inaction; Displacement and Distress Migration*, <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/ActionAid%20CANSAs%20-> [45]

- [%20South%20Asia%20Climate%20Migration%20report%20-%20Dec%202020.pdf.](#)
- Smart Prosperity Institute (2017), *How SMEs can thrive with a price on carbon*, [82]
<https://institute.smartprosperity.ca/content/how-smes-can-thrive-price-carbon>.
- The White House (2021), *Roadmap for a Renewed U.S.-Canada Partnership*, [122
]
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/23/roadmap-for-a-renewed-u-s-canada-partnership/>.
- The World Bank (2021), *Well Maintained: Economic Benefits from More Reliable and Resilient Infrastructure*, [93]
<https://library.pppknowledgelab.org/documents/6031/download>.
- UN (2018), *World Urbanization Prospects 2018 Highlights*. [35]
- UNEP (2021), *Future-proofing Infrastructure to address the climate, biodiversity and pollution crises*. [85]
- Watkiss, P. et al. (2016), *Climate Change and the Cost Of Living*, [80]
<http://www.paulwatkiss.co.uk/documents/FINAL%20Watkiss%20report%2030032016.pdf>.
- World Meteorological Organisation (2021), *Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970-2019)*, World Meteorological Organisation, Geneva. [11]
- Xu, C. et al. (2020), "Future of the human climate niche", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 117/21, pp. 11350-11355, [51]
<https://doi.org/10.1073/pnas.1910114117>.



Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes

En savoir plus: www.oecd.org/fr/regional/

