Perspectives régionales de l'OCDE 2023

UNE GÉOGRAPHIE PERSISTANTE DES INÉGALITÉS



OCDE

Perspectives régionales de l'OCDE 2023

UNE GÉOGRAPHIE PERSISTANTE DES INÉGALITÉS

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

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

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

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

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2024), *Perspectives régionales de l'OCDE 2023 : Une géographie persistante des inégalités*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/faadf21c-fr.

ISBN 978-92-64-52558-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-47870-1 (pdf)
ISBN 978-92-64-55563-1 (HTML)
ISBN 978-92-64-36021-1 (epub)

Crédits photo : Couverture © iStock/Getty Images Plus.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2024

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Avant-propos

Au cours des deux dernières décennies, les écarts de revenu entre les pays de l'OCDE se sont resserrés, mais les disparités régionales sont restées importantes ; elles se sont même accentuées dans bon nombre de pays. Les grandes régions métropolitaines ont continué de se détacher des autres territoires souvent pénalisés par le vieillissement et la contraction de leur population ou encore des infrastructures et services publics de qualité moindre. Sous l'effet des chocs récents, dont la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et des mégatendances à l'œuvre, le risque est réel de voir les écarts se creuser entre les régions, nourrissant ainsi une géographie persistante des inégalités.

Toutefois, ce n'est pas une fatalité. En effet, il ressort de cette publication qu'au cours des deux dernières décennies, plusieurs pays ont réussi à réduire les disparités entre les régions. Les décideurs publics qui cherchent à s'inspirer de leur réussite doivent s'attacher à saisir les opportunités qu'offrent le changement climatique, l'automatisation, la transformation numérique, les évolutions démographiques et la nouvelle configuration de la mondialisation, mais aussi à gérer les risques qu'ils représentent.

Cette sixième édition des *Perspectives régionales de l'OCDE* accompagne les décideurs des pays de l'OCDE dans leurs efforts pour lutter contre les inégalités et parvenir à une prospérité et une qualité de vie plus inclusives dans les régions, les villes et les zones rurales. Le rapport présente de nouvelles données factuelles sur l'évolution des inégalités entre les régions au cours des 20 dernières années et met en lumière le rôle essentiel de la productivité dans la lutte contre les inégalités régionales. Il montre également combien il importe d'améliorer les infrastructures et les services publics dans les régions à la traîne, afin de leur donner un nouvel élan et de poser les bases d'une croissance résiliente durable et inclusive pour ces territoires. Le rapport permet de comprendre comment dans une région donnée s'enclenchent des cercles vertueux ou des cercles vicieux ayant des répercussions profondes sur les chances qui s'offrent aux habitants.

Les *Perspectives régionales de l'OCDE* insistent sur l'importance de mettre en place des cadres d'action suffisamment souples et adaptables pour faire face aux chocs susceptibles de se produire à l'avenir. Le rapport passe en revue différents scénarios prospectifs qui participent de la réflexion en cours sur les moyens d'adapter les politiques de développement régional aux défis de demain afin de réduire les divergences entre les régions. Sachant que, pour s'attaquer à cette géographie persistante des inégalités, les gouvernements des pays de l'OCDE devront prendre des mesures ambitieuses, les *Perspectives régionales de l'OCDE 2023* se concluent sur une feuille de route destinée à guider leurs efforts aujourd'hui et demain.

Remerciements

Cette publication 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).

Delphine Clavreul, Analyste des politiques, en a assuré la coordination sous la supervision de Dorothée Allain-Dupré, Cheffe de la Division du développement régional et de la gouvernance pluri-niveaux du CFE, a rédigé les chapitres 1, 4 et 5 et assuré la direction de la publication. Le chapitre 2 a été élaboré par Ana Moreno Monroy sous la supervision de Enrique Garcilazo et le chapitre 3 par Federica Daniele sous la supervision de Rüdiger Ahrend et Alexander Lembcke. Le chapitre 4 a bénéficié de contributions écrites importantes de Frédéric Weill (Futuribles). Delphine Clavreul et Mauricio Sepúlveda Vargas ont coordonné, avec l'aide de Tainá Souza Pacheco, l'élaboration des notes par pays (disponibles en ligne en anglais) qui complètent ce rapport. Eric Gonnard et Claire Hoffmann ont apporté un appui statistique précieux, de même que Mauricio Sepúlveda Vargas, avec le package *oecdplot* sous R.

Ce rapport a bénéficié des commentaires et contributions éclairés de plusieurs membres de l'équipe du CFE : Nadim Ahmad, Betty-Ann Bryce, David Burgalassi, Claire Charbit, Isabelle Chatry, Amal Chevreau, Marcos Diaz Ramirez, Michael Flood, Peter Haxton, Soo-Jin Kim, Lukas Kleine-Rueschkamp, Michelle Marshalian, Tadashi Matsumoto, Maria Varinia Michalun, Atte Oksanen, Cem Özguzel, Andrew Paterson, Anna Rubin, Raffaele Trapasso, Geoff Upton, Miquel Vidal Bover, Stephan Visser, Alison Weingarden, Courtenay Wheeler, Yingyin Wu et Isidora Zapata. Trish Lavery et Dexter Docherty, de l'Unité de prospective stratégique de l'OCDE, ont également fourni des éléments utiles pour le chapitre 4. Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier David Castells Quintana (Université autonome de Barcelone), Philip McCann (Alliance Manchester Business School) et Joaquim Oliveira Martins (Commission européenne) pour leurs précieux commentaires. Pilar Philip a assuré la mise en forme avant production.

Le Secrétariat adresse ses remerciements aux délégués auprès du RDPC pour leurs observations judicieuses sur les précédentes versions du rapport et pour les éléments d'information qu'ils ont fournis à l'appui des notes par pays. Que soient également remerciés les délégués au RDPC qui ont participé aux ateliers sur la prospective organisés en novembre 2022 et mars 2023 dans le cadre de la préparation du rapport. Le rapport a été approuvé selon la procédure écrite par le RDPC le 29 juin 2023 (CFE/RDPC(2023)7-REV1).

Table des matières

Avant-propos 3

Remerciements 4

Abréviations et acronymes 9

Résumé 11

1 La situation économique mondiale pourrait creuser les inégalités régionales dans les pays de l'OCDE 15
Les répercussions de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine ne pèsent pas de la même manière sur les pays de l'OCDE 16
La crise énergétique cause des dégâts considérables dans certaines régions principalement rurales 16
Globalement, les finances des administrations infranationales sont relativement saines mais pourraient finir par se dégrader 17
Références 18

2 Vingt ans d'inégalités régionales : les tendances dans les pays de l'OCDE 19
Introduction 21
Le bien-être des populations au cœur des inégalités régionales 22
Les inégalités régionales de revenu, hier, aujourd'hui et demain 31
Annexe 2.A. Données régionales de l'OCDE et notes de méthodologie 49
Annexe 2.B. Tableaux synthétiques 53
Références 55
Notes 60

3 La productivité et les inégalités de revenu entre les régions 61
Introduction 63
Les écarts de productivité du travail au sein des pays sont importants 65
La productivité du travail comme facteur de réduction des inégalités de PIB par habitant 67
Croissance de la productivité résultant d'une réaffectation en faveur des secteurs à forte productivité 71
Augmentation de la productivité dans l'ensemble des régions et des secteurs économiques 74
Pour une gestion efficace des avantages et des risques de l'intégration des échanges 79
Vers des régions plus vertes et plus productives 81
Annexe 3.A. Tableaux et graphiques supplémentaires 83
Annexe 3.B. Hystérèse et effets de la crise financière mondiale 86

Annexe 3.C. Des disparités croissantes dans l'importance des secteurs exportateurs au niveau local 88
Références 90
Notes 93

4 Les différents visages de l'avenir des régions de l'OCDE : scénarios à l'horizon 2045 97
En bref 98
Introduction 99
Pourquoi réfléchir aux différents visages de l'avenir ? 100
La prospective territoriale au service d'une politique régionale adaptée à l'avenir 104
Scénarios pour les régions de l'OCDE à l'horizon 2045 110
Considérations stratégiques pour mieux préparer l'avenir au niveau des politiques de développement régional 118
Références 123

5 Feuille de route pour lutter contre les inégalités régionales à l'heure actuelle et à l'avenir 125
En Bref 126
Introduction 127
Des inégalités régionales non maîtrisées : les conséquences de l'inaction 127
Feuille de route pour lutter efficacement contre les inégalités régionales 136
Références 159

GRAPHIQUES

Graphique 2.1. Évolution de la part de la population dans les régions TL3 métropolitaines, 2001-21 24
Graphique 2.2. Évolutions de la population dans les plus grandes ZUF, les autres ZUF et les régions hors ZUF dans les pays de l'OCDE, 2001-21 25
Graphique 2.3. Comparaison entre l'accès à un établissement d'enseignement supérieur (20-24 ans) et l'écart entre villes et zones rurales dans la part des personnes diplômées du supérieur (24-65 ans), 2012-20 27
Graphique 2.4. Comparaison entre l'écart entre les régions en matière de temps de trajet vers les soins et l'écart entre les régions quant au débit Internet, pays de l'OCDE, 2020 29
Graphique 2.5. Projections démographiques à moyen et long terme, pays de l'OCDE, 2021-2100 30
Graphique 2.6. Évolution des indicateurs d'inégalité en matière de PIB par habitant, régions TL3 de l'OCDE, 2000-20 34
Graphique 2.7. Écart du PIB par habitant des pays par rapport à la moyenne de l'OCDE, 2000 et 2020 36
Graphique 2.8. Évolutions des inégalités régionales de revenu totales, dans et entre les régions TL2 et TL3 de l'OCDE, 2000-20 37
Graphique 2.9. Évolution des indicateurs d'inégalité en matière de PIB par habitant pour certains pays, régions TL3, 2000-20 39
Graphique 2.10. Corrélation entre l'indice de Theil du PIB par habitant dans les régions TL3 et les ratios entre les régions les mieux placées et la moyenne, et entre les régions les moins bien placées et la moyenne, et le PIB par habitant moyen, 2000-20 40
Graphique 2.11. Variations relatives et absolues de la polarisation à partir du PIB par habitant réel, régions TL3 de l'OCDE, 2000-20 41
Graphique 2.12. Variations de la contribution des types de régions dans les inégalités régionales de revenu à partir du PIB par habitant au niveau TL3, 2000-20 44
Graphique 2.13. Part des régions les mieux/moins bien placées par type de région, à partir des valeurs de 2020 pour les régions les mieux/moins bien placées 45
Graphique 2.14. Indice territorial de Gini appliqué au PIB par habitant au niveau TL3, pays de l'OCDE, 2021 46
Graphique 2.15. Incidence du regroupement territorial entre les pays de l'OCDE 47
Graphique 2.16. Mesurer le degré de similitude (dissemblance) entre régions voisines : un exemple basé sur le PIB par habitant dans les régions TL3 d'Espagne 48

Graphique 3.1. Les disparités en matière de productivité au sein des pays sont plus marquées qu'entre les pays en 2019 66
Graphique 3.2. Les disparités régionales en matière de productivité du travail ont plus baissé que les inégalités de revenu entre les régions 66
Graphique 3.3. Le processus de rattrapage des régions reculées s'est enlisé après la crise financière mondiale 67
Graphique 3.4. La réduction des disparités de productivité du travail entraîne une baisse sensible des inégalités de revenu entre les régions 70
Graphique 3.5. De nombreuses régions non métropolitaines enregistrent une baisse de l'emploi à mesure que la productivité augmente 71
Graphique 3.6. La croissance globale de la productivité s'avère supérieure dans les régions opérant une réaffectation des emplois vers les secteurs exportateurs 73
Graphique 3.7. Dans les pays où les disparités de productivité du travail ont baissé, les régions non métropolitaines ont créé de l'emploi dans le secteur industriel 74
Graphique 3.8. Les créations d'entreprises ont diminué dans de nombreux pays 77
Graphique 3.9. Les disparités régionales en matière de croissance de l'investissement sont particulièrement marquées dans les pays d'Europe orientale et méridionale 78
Graphique 3.10. Les régions dont la croissance était inférieure à la moyenne nationale ont enregistré des déficits commerciaux plus importants 80
Graphique 3.11. Les secteurs manufacturiers très polluants offrent des rémunérations plus élevées que le salaire moyen des régions vulnérables 82
Graphique 4.1. Les régions vont devoir anticiper les effets conjugués des mégatendances et des transformations au long cours propres aux différents territoires 103
Graphique 5.1. Disparités régionales en matière de confiance dans l'administration nationale (2021) 133
Graphique 5.2. Disparités régionales des emplois à tâches vertes à l'intérieur des pays 135
Graphique 5.3. Feuille de route pour lutter contre les inégalités régionales 137
Graphique 5.4. Interactions entre la feuille de route et la Recommandation sur la politique de développement régional 156

Graphique d'annexe 2.A.1. Nombre de régions TL2 et TL3 par million d'habitants, 2021 49
Graphique d'annexe 2.A.2. Part cumulée de la population pour les régions TL3, pays de l'OCDE, 2021 50
Graphique d'annexe 2.A.3. Différence du coefficient de Gini de la répartition de la population entre les niveaux TL2 et TL3, en fonction des valeurs de la population en 2021 52
Graphique d'annexe 3.A.1. Parts de l'emploi en 2001 et évolution sur la période 2001-19 85
Graphique d'annexe 3.B.1. La crise financière mondiale a en moyenne provoqué un accroissement des disparités à l'intérieur des pays 87
Graphique d'annexe 3.C.1. La part de l'emploi dans les secteurs à forte productivité est devenue plus hétérogène 89

TABLEAUX

Tableau 2.1. Principaux indicateurs démographiques par type de région TL3 23
Tableau 2.2. Synthèse des principaux concepts relatifs aux inégalités régionales de revenu 33
Tableau 2.3. Typologie des évolutions des inégalités régionales de revenu basée sur le PIB par habitant au niveau TL3 38
Tableau 2.4. Contribution des régions de type TL3 aux inégalités régionales de revenu, à partir des moyennes 2010-20 43
Tableau 3.1. Il est essentiel de combler les écarts de productivité pour réduire les inégalités de revenu 69
Tableau 4.1. Principales projections relatives aux mégatendances et à leurs répercussions sur les régions 100
Tableau 4.2. Vue d'ensemble des scénarios 112
Tableau 5.1. Exemples de complémentarités à l'échelle de la feuille de route 157

Tableau d'annexe 2.B.1. Mesures synthétiques des inégalités régionales en matière de PIB par habitant (TL3) par pays, 2000-20 53
Tableau d'annexe 2.B.2. Tableau synthétique de la part de l'inégalité entre groupes entre les types de régions TL3, 2000-20 54

Tableau d'annexe 3.A.1. Emploi au niveau national dans différents secteurs, en millions 83
Tableau d'annexe 3.A.2. Taux de croissance des disparités régionales, sélection d'indicateurs 84
Tableau d'annexe 3.B.1. Au fil du temps, le phénomène d'hystérèse est devenu plus courant dans l'ensemble des pays de l'OCDE 86

ENCADRÉS

Encadré 2.1. Évolutions démographiques dans les zones urbaines fonctionnelles 25
Encadré 2.2. Approches ascendantes ou descendantes pour mesurer les inégalités régionales de revenu 32
Encadré 2.3. Indice de Theil des inégalités régionales et sa décomposition 35
Encadré 2.4. Une mesure permettant de comparer la part des inégalités intergroupes entre les pays 42
Encadré 2.5. Recoupement entre les régions les mieux/moins bien placées et les régions métropolitaines/non métropolitaines 44
Encadré 2.6. Mesurer le degré similitude (dissemblance) entre régions voisines 47
Encadré 3.1. Établir un lien entre le PIB par habitant et la productivité du travail 68
Encadré 4.1. Principaux concepts et avantages de la prospective stratégique 104
Encadré 4.2. Le recours à la prospective pour élaborer des politiques et des programmes tournés vers l'avenir à l'échelon national : expériences menées au Canada, en France et en Suisse 105
Encadré 4.3. Expériences de prospective territoriale dans la zone OCDE 107
Encadré 4.4. Comment utiliser la prospective territoriale : Des approches différentes pour des finalités différentes 109
Encadré 4.5. L'exercice de prospective des *Perspectives régionales 2023* 110
Encadré 5.1. Repenser l'attractivité régionale à la lumière du nouvel environnement mondial 140

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs
http://www.facebook.com/OECDPublications
http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871
http://www.youtube.com/oecdilibrary
http://www.oecd.org/oecddirect/

Ce livre contient des...

StatLinks
Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un StatLink sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Abréviations et acronymes

Acronymes

CE	Commission européenne
CFM	Crises financières mondiales
COVID-19	Maladie à coronavirus 2019
CPER	Contrat de plan État-région
CVM	Chaîne de valeur mondiale
EES	Établissements d'enseignement supérieur
EUR	Euro
FEDER	Fonds européen de développement régional
FIAAEC	Forum inclusif sur les approches d'atténuation des émissions de carbone
GES	Gaz à effet de serre
IA	Intelligence artificielle
IDE	Investissement direct étranger
IPAC	Programme international pour l'action sur le climat
KAU	Université de Karlstad
NGE	Nouvelle géographie économique
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite ou moyenne entreprise
R-D	Recherche-développement
RDPC	Comité des politiques de développement régional
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TL2	Niveau territorial 2
TL3	Niveau territorial 3
UE	Union européenne
USD	Dollar des États-Unis
VAB	Valeur ajoutée brute
ZUF	Zone urbaine fonctionnelle

Abréviations des noms de pays (codes ISO)

AUS	Australie
AUT	Autriche
BEL	Belgique
CAN	Canada
CHE	Suisse
CHL	Chili
COL	Colombie
CRI	Costa Rica
CZE	République tchèque
DEU	Allemagne
DNK	Danemark
ESP	Espagne
EST	Estonie

EU	Union européenne
FIN	Finlande
FRA	France
GBR	Royaume-Uni
GRC	Grèce
HUN	Hongrie
IRL	Irlande
ISL	Islande
ISR	Israël
ITA	Italie
JPN	Japon
KOR	Corée
LTU	Lituanie
LUX	Luxembourg
LVA	Lettonie
MEX	Mexique
NLD	Pays-Bas
NOR	Norvège
NZL	Nouvelle-Zélande
POL	Pologne
PRT	Portugal
ROU	Roumanie
SVK	République slovaque
SVN	Slovénie
SWE	Suède
TUR	Turquie
USA	États-Unis

Résumé

Les fortunes des pays convergent, celles des régions divergent

Sur les deux dernières décennies, les niveaux de produit intérieur brut (PIB) par habitant ont convergé entre les économies de la zone OCDE, sous l'effet, en grande partie, d'une croissance plus rapide dans les pays à plus faible revenu. En revanche, sur la même période, dans plus de la moitié des 27 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, les inégalités de revenu entre les régions se sont creusées. De plus, dans la plupart des autres pays, même ceux où ces inégalités régionales de revenu ont reculé, elles sont restées importantes. Globalement, sur les deux dernières décennies, les pays ont suivi quatre trajectoires :

- **Haut revenu/inégalités croissantes** : dans certains pays dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne OCDE, tels que la Belgique, le Danemark, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Suède, les inégalités régionales se sont creusées.
- **Revenu croissant/inégalités croissantes** : parmi les pays qui sont en train de rattraper leur retard sur la moyenne OCDE en termes de PIB par habitant, nombreux sont ceux où les inégalités régionales se creusent, y compris parmi les pays d'Europe orientale ayant connu une forte croissance.
- **Haut revenu/inégalités décroissantes :** d'autres pays tels que l'Allemagne, la Finlande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas ont montré qu'il était possible de combiner un niveau élevé de PIB par habitant et la réduction des inégalités territoriales.
- **Croissance faible/inégalités décroissantes :** des pays d'Europe méridionale tels que l'Espagne, la Grèce et le Portugal ont enregistré un fort recul des inégalités régionales, mais dans un contexte de croissance économique en berne.

Ces trajectoires différentes montrent que l'aggravation des inégalités régionales n'est pas une fatalité et qu'avec des politiques publiques adaptées, il est possible d'ébranler cette géographie persistante des inégalités.

Dans de nombreux pays, les régions métropolitaines continuent de creuser l'écart

Qu'elles soient de grande taille ou de taille moyenne, la plupart des régions métropolitaines continuent de bénéficier d'économies d'agglomération, c'est-à-dire de gains de productivité liés à des considérations de taille et de proximité, qu'il s'agisse de la présence d'infrastructures partagées, de services publics de meilleure qualité, d'une meilleure correspondance entre la main-d'œuvre disponible et les emplois proposés ou d'un effet de diffusion des connaissances. Ces facteurs créent de nouvelles possibilités et favorisent la croissance. En moyenne, les régions métropolitaines de la zone OCDE affichent un PIB par habitant supérieur d'environ 32 % à celui des autres régions, et, dans la plupart des pays abritant de

grandes régions métropolitaines, les différences entre ces régions et les autres expliquent la plus grande part des inégalités régionales de revenu.

Les plus grandes régions métropolitaines ont bénéficié d'une croissance plus forte que les autres territoires, mais elles font face à des défis majeurs, qui sont la rançon de leur succès. Il s'agit notamment de défis liés à l'accessibilité financière du logement, à la congestion et aux inégalités intrarégionales. Ce constat montre qu'il faut, non seulement resserrer l'écart entre les régions les plus et les moins prospères, mais aussi mener, dans les grandes zones métropolitaines, des politiques territoriales ciblées face aux déséconomies d'agglomération, qui peuvent entraver leurs performances.

Pendant que les villes prospères poursuivent leur croissance et continuent d'attirer les travailleurs qualifiés, d'autres territoires sont aux prises avec le vieillissement et la contraction de leur population. Entre 2001 et 2021, près de 40 % des régions éloignées et 22 % des zones urbaines fonctionnelles de la zone OCDE ont perdu des habitants ; ce déclin pèse sur les recettes publiques locales tout en faisant augmenter les dépenses par habitant liées aux services publics et aux infrastructures et tout en entraînant des difficultés supplémentaires liées à la prise en charge souvent coûteuse d'espaces abandonnés et dégradés.

Les inégalités d'accès aux services entravent la productivité et enclenchent un cercle vicieux de stagnation et de déclin

De nombreux territoires sont à la peine non seulement sur le plan des revenus, mais aussi par d'autres aspects qui influent sur la qualité de vie au sens large. Ainsi, il existe d'importantes disparités régionales au niveau de l'accessibilité et de la qualité des services publics et des infrastructures. Ces disparités ont des conséquences directes sur la qualité de vie, mais elles compliquent aussi la tâche des régions à la traîne désireuses d'attirer et de conserver les habitants, les compétences et les investissements dont elles ont besoin pour rompre le cercle vicieux de la stagnation et du déclin, ce qui se répercute une nouvelle fois sur la qualité de vie, mais aussi sur la productivité et le revenu.

Dans de nombreuses zones rurales, il est difficile pour les habitants d'accéder à une offre de qualité en matière d'éducation et de formation. À deux exceptions près, dans tous les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, les élèves des établissements d'enseignement urbains obtiennent des scores plus élevés en lecture que leurs pairs des établissements d'enseignement situés en zone non urbaine. Investir dans des infrastructures de qualité dans le domaine du transport, et notamment du transport public, constitue un levier d'action important pour améliorer l'accès à l'éducation en milieu rural. Toutefois, dans bon nombre de ces zones, il faut aussi améliorer la qualité de l'offre éducative, afin de jeter les bases d'une croissance future.

Les temps de trajet vers les établissements de santé sont bien sûr beaucoup plus longs – cinq fois plus – dans les zones rurales éloignées qu'en ville. Ces temps de trajet contribuent au fait que près d'un tiers des habitants des zones rurales des pays de l'OCDE déclarent que des problèmes de santé les empêchent de faire des choses que les gens de leur âge font normalement, alors que ce n'est le cas que d'un quart des urbains.

Les données émanant de régulateurs de 26 pays de l'OCDE montrent qu'une fracture persiste entre les zones urbaines et rurales sur le plan des infrastructures numériques. En moyenne, un tiers des foyers installés en zone rurale n'ont pas accès au haut débit, et seuls 7 pays de l'OCDE sur 26 assurent une connexion haut débit à au moins 80 % des foyers ruraux. Au Mexique et au Canada, les habitants des zones rurales bénéficient de vitesses de connexion inférieures de 40 points de pourcentage à la moyenne nationale. Du fait de ces inégalités d'accès au numérique, ces zones vont peiner à tirer parti des nouvelles possibilités de télétravail et de télémédecine qui pourraient les aider à compenser leur manque d'accès physique aux emplois et aux services.

Pour redonner de l'élan aux régions à la traîne, il sera essentiel d'augmenter leur productivité

Pour s'attaquer à la géographie persistante des inégalités, il sera crucial de s'employer à améliorer la productivité des régions à la traîne. Si la spécialisation dans des secteurs différents explique pour partie les écarts de productivité entre les régions, les trois quarts de ces écarts sont liés à des différences de productivité entre entreprises du même secteur. Les disparités régionales sur le plan de la qualité des infrastructures et de l'accès aux compétences, à l'innovation, aux financements, aux marchés et aux investissements sont autant de facteurs à l'œuvre. Cela signifie que des politiques territorialisées visant à lutter contre ces inégalités peuvent aussi jouer un rôle important pour améliorer la productivité au sein des activités et des spécialités sectorielles préexistantes.

Toutefois, les gains de productivité ne se traduisent pas nécessairement par une amélioration de la situation de l'emploi. Dans les zones urbaines, les gains de productivité se sont généralement accompagnés d'une progression de l'emploi. Les régions non métropolitaines ont, pour leur part, été proportionnellement moins nombreuses à voir les gains de productivité coïncider avec des créations d'emplois, et ce sous l'effet d'un mouvement d'automatisation, couplé à la pression concurrentielle exercée par des économies à plus faible revenu. Dans le même temps, ces régions ont peiné à attirer et à fidéliser les travailleurs hautement qualifiés qui sont nécessaires pour exploiter de nouvelles pistes de croissance, y compris dans le cadre de nouvelles activités industrielles.

Les politiques territorialisées doivent couvrir un large champ d'action afin de favoriser tout à la fois la productivité et l'emploi. Des investissements axés sur les écarts au niveau des compétences, du numérique, des infrastructures et des communications ; sur l'accès aux financements, à la connaissance et aux réseaux d'innovation ; et sur la qualité des services publics et de l'administration locale peuvent améliorer l'attractivité de toutes les régions, encourager les entrées d'investissement direct étranger et aider les entreprises à investir, à exporter, à innover ou adopter des innovations et à monter en puissance. De plus, la transition vers la neutralité carbone peut être une nouvelle source de gains de productivité pour les régions, et le télétravail ouvre des perspectives pour convaincre des travailleurs hautement qualifiés de quitter les zones métropolitaines au profit de villes moyennes.

Les inégalités régionales persistantes deviennent trop coûteuses à ignorer

Un certain degré d'inégalité entre les régions est naturel et inévitable. Toutefois, la géographie déjà ancienne des inégalités est en train de s'ancrer profondément, à une échelle et avec des coûts qu'il devient de plus en plus difficile d'ignorer, et notamment :

- *Des coûts économiques.* Les régions à la traîne et/ou prises au piège d'un cercle vicieux de stagnation durable représentent une part considérable de l'activité économique de tous les pays, et elles recèlent un potentiel de croissance inexploité. Leurs sous-performances s'accompagnent aussi de coûts budgétaires, en raison des niveaux élevés d'aides sociales qu'elles concentrent.
- *Des coûts sociaux.* En parallèle, les inégalités persistantes limitent les capacités budgétaires et administratives des administrations infranationales à assurer un accès suffisant aux services publics et infrastructures essentiels. Ces coûts sociaux se font sentir aussi bien dans les régions économiquement dynamiques, où la cherté de l'immobilier et la congestion posent problème, que dans les régions à la traîne, où les services publics peuvent être débordés par la demande, perdre en qualité ou devenir de plus en plus difficiles d'accès.
- *Des coûts politiques.* Les inégalités régionales peuvent saper la confiance à l'égard des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE, où l'on constate des écarts pouvant aller jusqu'à 30 points de pourcentage entre la région d'un pays où la confiance est la plus élevée et celle où elle est la plus faible. Des niveaux de confiance bas peuvent révéler une montée en puissance du

mécontentement et du désengagement et un faible niveau de cohésion sociale, et ils peuvent, à terme, fragiliser la démocratie.

Renforcer la résilience de toutes les régions face aux chocs et leurs capacités d'adaptation face aux mégatendances

Les récentes crises planétaires et les adaptations urgentes exigées par les mégatendances montrent, plus que jamais, qu'il est nécessaire d'adopter des cadres d'action plus agiles et flexibles. On trouvera, au chapitre 4 de cette publication, trois scénarios de prospective à l'horizon 2045 qui évoquent différents avenirs possibles pour les régions et leurs politiques. Ce chapitre évoque aussi les moyens pouvant permettre de mieux préparer l'avenir au niveau des politiques de développement régional, en adaptant les systèmes budgétaires et les structures de gouvernance et en renforçant les capacités de prospective à l'échelon national et local de façon à mieux armer les régions face à ce qui les attend.

Feuille de route pour lutter contre les inégalités régionales à l'heure actuelle et à l'avenir

Ce rapport propose une feuille de route pour aider les régions à la traîne et stagnantes à rattraper leur retard sans mettre en péril la prospérité des régions les plus dynamiques. À cet égard, il sera nécessaire d'agir de façon coordonnée sur cinq leviers prioritaires :

- *Assurer l'accès aux services publics et infrastructures essentiels*, par exemple en améliorant l'accès à des services publics proches des habitants, y compris grâce aux outils numériques, et en attirant et fidélisant des agents publics qualifiés.
- *Stimuler la productivité et la compétitivité*, par exemple en favorisant l'intégration des régions aux chaînes de valeur mondiales, en investissant dans les infrastructures numériques et de transport et en assurant un soutien aux villes petites et moyennes.
- *Assurer la présence de bons profils de compétences et d'emplois de qualité au sein des marchés régionaux du travail*, par exemple en assurant des services flexibles de formation, d'éducation et d'emploi, en créant des écosystèmes régionaux d'entrepreneuriat et en développant l'économie sociale.
- *Améliorer la qualité des systèmes de gouvernance pluri-niveaux*, par exemple en précisant plus clairement les responsabilités incombant aux administrations infranationales et en choisissant l'échelon administratif le plus adapté pour mener les politiques et assurer les services.
- *Renforcer les capacités à l'échelon national et infranational*, par exemple en investissant dans les capacités budgétaires infranationales et en renforçant les capacités stratégiques et administratives.

Ces actions s'inscrivent dans le prolongement de la Recommandation de 2023 de l'OCDE sur la politique de développement régional, qui guidera les pouvoirs publics dans l'action qu'ils mèneront pour mettre en œuvre des politiques de développement régional territorialisées et efficaces.

1 La situation économique mondiale pourrait creuser les inégalités régionales dans les pays de l'OCDE

L'économie mondiale est confrontée à des difficultés grandissantes. La croissance s'essouffle, l'inflation sous-jacente résiste et la confiance se dégrade. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a entraîné une hausse sensible des prix, accentuant les tensions inflationnistes alors même que le coût de la vie augmentait déjà rapidement dans le monde entier. À l'heure où l'économie mondiale semble franchir un cap, le niveau d'incertitude est élevé. Ce contexte économique n'a pas les mêmes conséquences selon les territoires, d'où le risque d'exacerber des inégalités régionales déjà marquées et bien ancrées dans bon nombre de pays de l'OCDE.

Les répercussions de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine ne pèsent pas de la même manière sur les pays de l'OCDE

Plus d'un an après le déclenchement de la guerre menée par la Russie en Ukraine, ses répercussions sur les plans économique et social sont profondes et s'annoncent durables. La gestion de la crise humanitaire demeure une priorité immédiate. Certains risques majeurs, comme la possibilité de voir les perturbations de grande ampleur des marchés de l'énergie et des produits alimentaires s'ancrer durablement, sont sous contrôle pour l'instant ; il n'en demeure pas moins que les pouvoirs publics, à tous les niveaux, restent confrontés aux conséquences d'une inflation sous-jacente chronique, de niveaux d'endettement élevés et de la faiblesse de la production potentielle – autant de facteurs qui sapent les efforts déployés pour rebâtir les économies après la crise du COVID-19 et parvenir à une croissance plus forte et plus durable. Les dernières *Perspectives économiques de l'OCDE* (2023[1]) montrent à quel point la guerre continue de peser sur l'économie mondiale et soulignent que même si des signes d'amélioration sont visibles, la reprise devrait rester timide au cours des deux prochaines années par rapport à ce que l'on a pu observer dans le passé. Selon les prévisions du rapport, la croissance devrait rester inférieure à son niveau tendanciel en 2023 et 2024, respectivement à 2.6 % et 2.9 % (OCDE, 2023[1]).

L'inflation globale a reculé, mais elle demeure élevée et pourrait perdurer dans les pays de l'OCDE. La persistance inattendue des tensions inflationnistes en 2022 tient en grande partie au déclenchement de la guerre, qui a entraîné une envolée immédiate des prix d'un certain nombre de matières premières essentielles (le pétrole, le gaz et le charbon, différents métaux, le blé, le maïs et certaines huiles alimentaires) ainsi que des engrais. L'inflation devrait se modérer progressivement en 2023 et 2024, mais rester supérieure aux objectifs des banques centrales jusqu'au second semestre 2024 dans la plupart des pays (OCDE, 2023[1]). Avant même le début du conflit, des tensions inflationnistes avaient commencé à s'accentuer, la hausse des prix étant alimentée à la fois par des facteurs liés à l'offre et à la demande dans les économies de l'OCDE. Certains de ces facteurs se sont atténués ou ont commencé à s'inverser en 2022. L'incertitude qui entoure l'évolution de la guerre en Ukraine et ses conséquences dans leur globalité constitue un sujet de préoccupation essentiel. Des tensions pourraient aussi réapparaître sur les marchés mondiaux de l'énergie, se traduisant par de nouvelles flambées des prix et une intensification des tensions inflationnistes.

Les répercussions de la guerre n'ont pas été ressenties de la même manière dans tous les pays ces derniers mois. Les implications sont majeures pour les régions et pour la politique de développement régional, notamment parce qu'elles s'ajoutent aux difficultés que rencontrent les territoires depuis la crise du COVID-19. L'invasion russe a ajouté de la complexité à un monde déjà marqué par des évolutions rapides et une forte imprévisibilité et a mis au jour voire, parfois, aggravé, des inégalités régionales déjà importantes et persistantes dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, 2022[2]).

La crise énergétique cause des dégâts considérables dans certaines régions principalement rurales

La crise énergétique déclenchée par la guerre provoque un choc d'une envergure et d'une complexité inédites. Ce sont les marchés du gaz naturel, du charbon et de l'électricité qui ont été les plus ébranlés, mais les marchés pétroliers ont pour leur part connu des turbulences suffisamment importantes pour que, par deux fois, des pays procèdent à un déblocage de stocks de pétrole d'une ampleur sans précédent pour tenter d'éviter une aggravation de la situation. Face à l'enchaînement ininterrompu de tensions géopolitiques et de préoccupations économiques, les marchés de l'énergie demeurent extrêmement vulnérables selon la dernière édition des *Perspectives énergétiques mondiales* (AIE, 2022[3]).

La crise énergétique mondiale a des répercussions majeures sur les individus, les entreprises et dans les territoires, qui incitent les pouvoirs publics à prendre des mesures de court terme et à approfondir le débat sur les moyens d'éviter la survenue de nouvelles perturbations à l'avenir et de promouvoir la sécurité énergétique. Pour un pays donné, les conséquences des turbulences qui secouent les marchés de l'énergie varient en fonction de son solde des échanges de produits énergétiques et de son degré de dépendance au pétrole et au gaz russes.

Les régions des pays de l'OCDE disposent de sources d'approvisionnement en énergie très diverses. En 2019, dans plus de 50 régions européennes de pays de l'OCDE, le gaz – essentiellement importé – comptait pour plus de la moitié de la production d'électricité. Dans 20 autres régions (dont Budapest en Hongrie, Groningue aux Pays-Bas, et le Latium en Italie), la part du gaz était de plus de 60 % (OCDE, 2022[2]) . Les régions spécialisées dans des industries et des produits dépendant directement ou non de l'énergie, et du gaz en particulier, sont exposées aux plus fortes baisses de la production, de l'emploi et du stock d'entreprises, en raison soit du recul du nombre de créations d'entreprises soit de l'augmentation du nombre d'entreprises sorties du marché. Parmi les régions dont la part des secteurs gros consommateurs de gaz dans l'emploi est la plus importante, un quart se concentrent principalement dans les pays d'Europe Centrale, notamment en Autriche, en Pologne, en République tchèque, en Slovaquie et en Slovénie, mais aussi en Finlande, dans le nord de l'Italie et en Suède (OCDE, 2022[2]). Si des entreprises ou des industries disparaissent car les coûts de production sont trop élevés, le déclin des activités manufacturières et le mouvement de désindustrialisation déjà amorcé dans plusieurs régions bien avant la crise pourraient s'accélérer, avec des effets négatifs pérennes sur l'utilisation de la main d'œuvre.

Parce que leur mix énergétique est moins diversifié et qu'elles concentrent davantage de ménages modestes, les régions rurales sont les plus exposées à la précarité énergétique. Une analyse portant sur 91 régions d'Espagne, du Portugal et de République tchèque confirme que la précarité énergétique touche davantage les populations des régions rurales (OCDE, 2022[2]). Selon les estimations, 38 % des régions non métropolitaines sont des zones de précarité énergétique et 27 % des autres régions sont exposées à ce risque. De manière générale, le fait même de vivre dans une région non métropolitaine accroît de 35 % le risque de précarité énergétique. Parmi les autres déterminants de la précarité énergétique, on peut citer la proportion de personnes âgées dans la région, le niveau du revenu moyen et des dépenses énergétiques. Sachant que certains de ces facteurs sont plus présents dans les régions non métropolitaines, il en ressort que la précarité énergétique ne touche pas tous les territoires de façon uniforme et concerne principalement les régions éloignées des petites et moyennes villes.

Globalement, les finances des administrations infranationales sont relativement saines mais pourraient finir par se dégrader

Malgré l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la croissance, les recettes des administrations infranationales ont déjà retrouvé leurs niveaux d'avant la crise (en termes réels) ou sont restées supérieures à l'augmentation des dépenses dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2023[4]). Parallèlement, même si les administrations infranationales affichent globalement une bonne santé financière, leur endettement a atteint des niveaux historiquement élevés qui peuvent représenter des risques importants. En effet, d'une part, dans bon nombre de pays, les administrations infranationales n'émettent pas de titres de dette mais contractent des emprunts potentiellement à des taux variables – ce qui signifie que la charge de la dette réagit immédiatement aux hausses des taux d'intérêt et augmente le ratio annuités/recettes traditionnellement faible. D'autre part, le coût des autres formes de financement des administrations infranationales, comme les arriérés de paiement, est susceptible de baisser avec l'inflation dans la mesure où ils ne sont généralement pas indexés. En outre, ce risque varie beaucoup en fonction des territoires – certaines collectivités territoriales ou administrations d'États fédérés peuvent y être exposées et d'autres non. Autre facteur important susceptible d'atténuer ce risque : le solde de trésorerie, qui, en fonction de son ampleur, peut utilement amortir les chocs.

À terme, les finances des administrations infranationales pourraient se dégrader ; dans certains pays, les prévisions actualisées laissent entrevoir une baisse de recettes de même ordre que celle observée au plus fort de la crise financière mondiale de 2008-09 (OCDE, 2023[4]). Même si les recettes des administrations infranationales sont généralement plus stables que celles des administrations centrales, leur élasticité à court terme (c'est-à-dire leur sensibilité à brève échéance à l'activité économique) est quasiment identique, ce qui signifie que tout ralentissement de la croissance du produit intérieur brut (PIB) va se répercuter de manière quasi proportionnelle sur les recettes des administrations infranationales. On observe toutefois d'importantes asymétries entre les pays, qui s'expliquent principalement par des différences au niveau de la structure fiscale, l'impact étant plus marqué pour les administrations infranationales dont les recettes fiscales proviennent principalement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, et moindre pour celles qui comptent davantage sur les impôts fonciers (OCDE, 2023[4]). Selon les dernières estimations de l'OCDE, la collecte des recettes devrait se détériorer au niveau infranational dans les pays membres. De fait, les recettes des administrations infranationales devraient augmenter de 1.1 % à 10.2 % (4.5 % en moyenne) soit une baisse moyenne de 2.4 points de pourcentage (OCDE, 2023[4]).

La situation financière délicate dans laquelle se trouvent les administrations centrales pèsera probablement sur le soutien qu'elles apporteront aux administrations infranationales à l'avenir. De fait, les administrations nationales ont non seulement absorbé la plus grande part du choc lié au COVID-19 (de Biase et Dougherty, 2022[5]) mais elles supportent également le coût budgétaire des mesures prises pour amortir l'impact de la hausse de l'inflation sur le niveau de vie des ménages. Or, il y a des limites à ce que l'on peut demander aux politiques budgétaires nationales sachant qu'elles peuvent aussi avoir pour effet d'exercer des tensions sur les prix, ce qui peut inciter les banques centrales à relever encore les taux directeurs et se répercuter sur le coût du service de la dette.

Références

AIE (2022), *World Energy Outlook 2022*, Agence internationale de l'énergie, Paris, https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022. [3]

de Biase, P. et S. Dougherty (2022), « The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 41, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d2798c9e-en. [5]

OCDE (2023), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2023 Numéro 1*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4d811166-fr. [1]

OCDE (2023), « The intergovernmental fiscal outlook and the implications of Russia's war against Ukraine, high energy prices and inflation », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 42, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/3623ab61-en. [4]

OCDE (2022), « The implications for OECD regions of the war in Ukraine: An initial analysis », *OECD Regional Development Papers*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/8e0fcb83-en. [2]

2 Vingt ans d'inégalités régionales : les tendances dans les pays de l'OCDE

Ce chapitre explore l'évolution des inégalités régionales dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies. Il établit un lien entre le lieu où sont situées les personnes et l'activité économique et l'évolution des inégalités entre les régions. La première section examine la (re)distribution des personnes entre les régions. La section suivante s'intéresse plus particulièrement à l'évolution des inégalités régionales de revenu ; elle identifie les trajectoires des inégalités de croissance dans les pays de l'OCDE et analyse l'effet des différences entre les régions métropolitaines et non métropolitaines sur les inégalités régionales.

En bref

- La mobilité des personnes est un mécanisme puissant pour combler les disparités à l'intérieur des pays, mais elle peut également exacerber les inégalités régionales et interpersonnelles puisque les opportunités économiques se concentrent dans quelques territoires et les écarts entre les personnes se creusent. Au cours de leur vie, les personnes se déplacent généralement d'une région à l'autre en quête de possibilités d'emploi, de revenus plus élevés, de logements moins coûteux et d'équipements favorisant le bien-être. Cette dynamique de la mobilité a produit des déséquilibres géographiques entre les pays de l'OCDE et aujourd'hui, les régions métropolitaines, en particulier les plus grandes, connaissent donc une croissance plus rapide que les régions non métropolitaines.
- Si la plupart des économies de l'OCDE ont convergé des 20 dernières années, ce n'est pas le cas d'une grande partie de leurs petites régions (TL3). Après plusieurs décennies de convergence à l'intérieur des pays et entre eux, l'intensification de la mondialisation au début des années 2000 n'a pas permis de réduire les divergences régionales et a provoqué un virage dans le régime de convergence, encore accentué par la crise financière mondiale de 2008. Depuis, le produit intérieur brut (PIB) par habitant a poursuivi sa progression et sa convergence parmi les pays de l'OCDE, mais les petites régions les mieux classées et celles les moins bien classées dans la répartition des revenus à l'intérieur des pays ont suivi d'autres modèles.
- Aujourd'hui, 70 % de la population de l'OCDE vit actuellement dans un pays qui présente des divergences entre les petites régions. Une analyse plus poussée révèle pourtant que les inégalités régionales ont évolué de nombreuses manières différentes dans l'OCDE, et ce pour diverses raisons. Le panorama des inégalités régionales de revenu s'est fragmenté et les pays ont suivi quatre trajectoires :
  - **Certains pays au PIB par habitant élevé ont connu une montée des inégalités régionales** : l'écart entre les régions les mieux classées et les moins bien classées s'est ainsi creusé de même que l'écart entre le revenu moyen et le revenu médian en Belgique, au Danemark, aux États-Unis, en France, au Royaume-Uni et en Suède.
  - **Parmi les pays convergeant vers le PIB par habitant moyen de l'OCDE, nombreux sont ceux dont les inégalités régionales s'accentuent**, comme les pays d'Europe orientale ayant connu une forte croissance depuis leur adhésion à l'Union européenne et dont les inégalités préexistantes se sont encore creusées.
  - **Dans d'autres pays au PIB par habitant élevé, les écarts régionaux se résorbent**, notamment en Allemagne, en Finlande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas.
  - **Les pays d'Europe méridionale** comme l'Espagne, la Grèce et le Portugal ont connu **une diminution de leurs inégalités de revenus, mais dans un contexte de faible croissance** depuis la crise financière mondiale.
- Les différences persistantes entre les régions métropolitaines et non métropolitaines ont accentué les inégalités régionales de revenus dans la plupart des pays de l'OCDE. L'écart entre le revenu par habitant dans les grandes régions métropolitaines et les autres régions explique la plus grande part des inégalités régionales de revenu dans neuf pays connaissant une montée des inégalités et abritant de grandes régions (Danemark, États-Unis, France, Hongrie, Pologne, Royaume-Uni, Suède, Tchéquie et Türkiye). Les différences entre régions métropolitaines et non métropolitaines expliquent la majeure partie des inégalités régionales dans les (six) pays restants qui connaissent une augmentation des inégalités, à l'exception de l'Italie où ce sont les différences entre les régions éloignées des zones urbaines fonctionnelles (ZUF) moyennes/grandes qui ont la plus forte incidence.

Introduction

> *« Supposons que je conduise dans un tunnel à deux voies, qui vont toutes les deux dans la même direction, et que je me trouve pris dans un gros embouteillage. Aussi loin que je puisse voir (et ce n'est pas très loin), aucune voiture n'avance sur les deux voies. Je me trouve sur la voie de gauche et me sens découragé. Au bout d'un moment, les voitures de la voie de droite commencent à avancer. Naturellement, mon humeur s'améliore nettement car je sais que l'embouteillage s'est débloqué et que ce sera très bientôt au tour de ma voie d'avancer. Même si je suis encore immobilisé, je me sens beaucoup mieux qu'avant parce que je pense que je vais bientôt bouger. Mais supposons que mon espoir soit déçu et que seule la voie de droite continue à avancer : dans ce cas, mes camarades de la voie de gauche et moi soupçonnerons que les dés sont pipés et nous serons nombreux à nous mettre en colère et à vouloir corriger cette injustice manifeste par une action directe (en franchissant illégalement la double ligne séparant les deux voies, par exemple). » (Hirschman et Rothschild, 1973, p. 545[1])*

Le développement économique est inégal. Les territoires possèdent des potentiels de croissance différents qui reflètent des écarts en termes de ressources. Ces différences provoquent généralement des transferts de population et de capital vers les territoires créateurs de croissance, ce qui peut creuser les inégalités régionales (Kuznets, 1955[2] ; Glaeser et Gottlieb, 2009[3] ; Combes et al., 2011[4] ; Puga, 1999[5]). Le rôle des politiques de développement régional et des politiques de redistribution (politiques budgétaires ou sociales) est déterminant pour assurer que tous les membres de la société soient gagnants. Bien que le développement se soit orienté de plus en plus vers des mécanismes destinés à accroître le potentiel de contribution à la croissance de toutes les régions, on a tendance à asseoir leur conception sur des modèles optimisés pour la croissance du revenu national. Cette situation a souvent conduit à des tensions entre les politiques économiques qui préfèrent affecter les ressources en capital et en main-d'œuvre aux territoires où elles seront les plus productives, et les modèles visant à réduire les disparités territoriales.

Bien que ces deux conceptions ne soient pas nécessairement contradictoires, les données provenant de nombreux pays de l'OCDE montrent qu'il existe des arbitrages dans la pratique et qu'en privilégiant uniquement la croissance et la répartition des facteurs au niveau national on risque de perpétuer des disparités régionales souvent profondément ancrées, y compris dans d'autres dimensions de l'inégalité que la croissance économique.

Les meilleurs emplois et possibilités de formation se concentrent dans les grandes villes, ce qui tient en partie aux effets d'agglomération mais aussi aux équipements attrayants et aux nombreux réseaux de sociabilité, entre autres facteurs qui attirent les populations plus qualifiées (Moretti, 2012[6] ; Südekum, 2021[7]). Dans le même temps, les habitants des territoires offrant moins de possibilités connaissent souvent un niveau de bien-être moins élevé, réussissent moins bien dans la vie et, en partie parce que les chances à saisir sont moins nombreuses, ont une mobilité géographique moindre, ce qui entrave leur capacité à se déplacer vers les territoires offrant potentiellement une meilleure qualité de vie (Kemeny et Storper, 2020[8]). Ces effets ne perdurent pas seulement dans certains territoires, ils persistent également dans le temps car ils se transmettent de génération en génération (Manduca, 2019[9] ; Hanushek et Woessmann, 2020[10] ; OCDE, 2021[11]).

Bien que ces possibilités moins nombreuses aient un impact préjudiciable direct sur les personnes, elles entraînent également des coûts pour la société, en perturbant la cohésion sociale et en engendrant une instabilité politique (Hirschman et Rothschild, 1973[1] ; Dijkstra, Poelman et Rodríguez-Pose, 2019[12]), et pour l'économie, en raison des coûts potentiels induits par la gestion d'une plus faible résilience aux chocs (OCDE, 2020[13] ; 2022[14]). Même au niveau national, les coûts de ces mesures « correctives » peuvent dépasser les avantages potentiels des politiques qui placent la croissance au premier plan et ignorent les territoires, ont souvent des horizons temporels à court terme et ne sont donc peut-être même pas optimales pour la croissance à long terme.

Améliorer l'égalité des chances représente un aspect important de la solution qui permettra de réduire les inégalités régionales. Ces efforts devraient aller de pair avec la recherche du dynamisme économique produit par les gains de productivité (CE, 2022[15] ; OCDE, 2020[16]). Pourtant, même si les écarts de PIB par habitant se sont resserrés dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies, les divergences entre les régions à l'intérieur de nombreux pays ont perduré, et une grande partie des pays en croissance et en stagnation restent largement « à la traîne » (OCDE, 2020[16] ; Diemer et al., 2022[17] ; CE, 2022[15]). Certaines économies parmi les plus avancées de l'OCDE affichent les disparités régionales les plus marquées.

Bien que de nombreux facteurs puissent expliquer la mauvaise performance relative de certaines régions, les effets asymétriques de l'économie du savoir et de la mondialisation y ont certainement contribué, en produisant un environnement rendu complexe par la spécialisation sectorielle, la localisation des entreprises et la diffusion du savoir (Autor, Dorn et Hanson, 2013[18] ; Navaretti et Markovic, 2021[19] ; Kemeny et Storper, 2020[8] ; OCDE, 2021[20]).

Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces écarts tiennent en grande partie à la performance et aux effets d'agglomération des grandes régions métropolitaines. Mais il ne suffit pas de compter sur les régions les plus performantes pour stimuler la productivité globale. Même sans tenir compte des coûts liés à l'effritement de la cohésion sociale que les inégalités territoriales significatives et persistantes peuvent entraîner, des facteurs externes comme la congestion croissante commencent également à éroder l'attractivité des grandes villes (Navaretti et Markovic, 2021[19] ; Dijkstra, Garcilazo et McCann, 2013[21]). De surcroît, bien qu'ils constituent de puissants moteurs de la croissance (Ahlfeldt et Pietrostefani, 2019[22]), les gains de dynamisme liés à la densité ne concernent pas toutes les villes (Venables, 2018[23]) et ne profitent pas à tous les groupes sociaux.

Dans ce contexte, la portée et l'ambition des politiques de développement régional ont elles aussi évolué, s'écartant des subventions destinées à compenser les régions plus faibles économiquement pour se tourner vers des programmes d'investissement visant à libérer la compétitivité et le potentiel de croissance dans tous les territoires et, dernièrement, à débloquer la croissance en mettant davantage l'accent sur le niveau de vie et le bien-être (OCDE, 2010[24] ; 2014[25] ; 2012[26] ; 2014[27] ; 2019[28]). Plusieurs pays de l'OCDE, dont notamment la Corée, l'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni, ont adopté une nouvelle perspective et ont mis en place des politiques dédiées destinées à réduire les inégalités territoriales et à favoriser un développement plus équilibré (OCDE, 2022[29] ; 2018[30] ; Gouvernement du Royaume-Uni, 2022[31]). Cela dit, beaucoup d'autres pays ne disposent pas encore de cadres d'action axés sur la réduction des disparités régionales.

Ce chapitre étudie, avec le recul, l'évolution des inégalités régionales dans les pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies. La première section s'intéresse à la (re)distribution des populations entre les régions, tandis que la seconde examine l'évolution des inégalités régionales de revenu. Elle identifie les trajectoires des inégalités de croissance dans les pays de l'OCDE et propose une analyse du poids des différences entre les régions métropolitaines et non métropolitaines dans les inégalités régionales. Le chapitre 3 porte sur le lien de cause à effet entre les disparités régionales de revenu et la productivité de la main d'œuvre dans les régions.

Le bien-être des populations au cœur des inégalités régionales

La croissance de la population de nombreux pays de l'OCDE a atteint un plateau et la démographie est en recul dans certains d'entre eux. Parallèlement, la population vieillit. Toutefois, bien que ces tendances se vérifient généralement à l'échelle nationale, elles sont souvent plus profondes, voire très différentes, à l'intérieur des pays, ce qui confirme l'importance d'une approche territorialisée pour la lutte contre les inégalités et l'action pour une croissance inclusive.

Cette section s'intéresse à ces enjeux démographiques, y compris le rôle des migrations à l'intérieur des pays et leur impact sur les inégalités régionales. Elle examine aussi l'accès aux infrastructures et services essentiels entre les régions.

La part de la population qui vit dans les grandes régions métropolitaines progresse

Dans les pays de l'OCDE, les régions métropolitaines concentrent 70 % de la population. La part de la population qui vit dans les zones rurales à l'intérieur de chaque type de région passe de 9 % dans les grandes régions métropolitaines à 52 % dans les régions isolées. Les personnes qui habitent dans les villes et les zones de densité moyenne (banlieues) telles que définies par le degré d'urbanisation (OCDE et al., 2021[32]) se concentrent dans les régions proches d'une zone métropolitaine (tableau 2.1).

Tableau 2.1. Principaux indicateurs démographiques par type de région TL3

Type de petite région/Indicateur	Grande région métropolitaine	Région métropolitaine de taille moyenne	Région proche d'une ZUF de taille moyenne/ grande	Région proche d'une petite ZUF	Région isolée
Part de la population, 2021 (%)	42.2	28.1	12.3	7.8	9.5
Part d'étrangers (%)	52.8	27.5	6.3	10.4	2.9
Population vivant dans les villes, 2020 (%)	71.9	44.5	25.0	22.0	12.7
Population vivant dans les zones rurales, 2020 (%)	9.0	23.9	33.9	42.9	51.9
Population vivant dans les ZUF, 2020 (%)	92.5	76.4	37.9	41.8	1.5
Taux de dépendance des personnes âgées, 2021 (%) (moyenne des régions entre parenthèses)	24.8 (24.5)	29.2 (29.1)	30.7 (32.4)	29.9 (30.6)	27.0 (30.4)
Évolution de la part de la population, 2001-21 (%)	1.6	-0.2	-0.6	-0.5	-0.4
Croissance annuelle de la population 2001-21 (%) (moyenne des régions entre parenthèses)	0.9 (0.9)	0.5 (0.6)	0.3 (0.4)	0.3 (0.3)	0.4 (0.03)
Part des régions en décroissance démographique, 2001-21 (%)	10.0	21.1	31.5	36.6	38.3

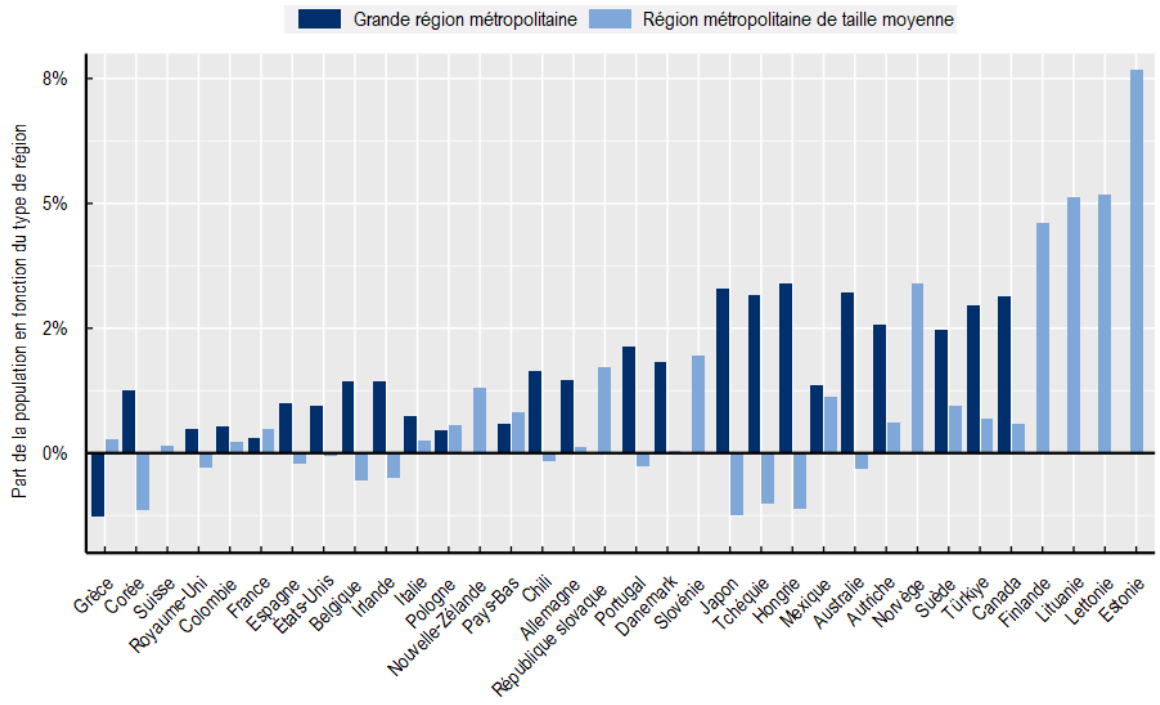
Note : résultats pour 36 pays de l'OCDE (pas de données disponibles pour le Costa Rica et Israël). Le taux de dépendance des personnes âgées désigne le nombre de personnes de 65 ans et plus par rapport à la population âgée de 15 à 64 ans. L'emploi est mesuré au lieu de travail. La part de la population dans les ZUF, les villes et les zones rurales est basée sur les tableaux 2023 du projet Global Human Settlement Layer (GHSL). Voir l'Annexe 2.A pour une définition des types de régions et OCDE (2021[32]) pour une définition du degré d'urbanisation. Les régions en décroissance démographique sont celles qui ont une croissance annuelle de la population d'au moins -1 % sur la période 2001-21.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/ ; Schiavina et al., (2023[34]) *GHSL data package 2023*, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC133256/JRC133256_01.pdf ; Souder, A. et al. (2023[35]), « Going granular - A new database on migration in municipalities across the OECD », *OECD Regional Development Working Papers*, OCDE, Paris.

Les régions métropolitaines abritent une plus grande part de la population qu'il y a deux décennies dans tous les pays de l'OCDE hormis la Grèce. Cette évolution tient en grande partie à la concentration croissante de la population dans les grandes régions métropolitaines, puisque ces régions ont vu leur part de la population passer d'environ 40 % en 2001 à 42 % en 2021 (dans 24 pays de l'OCDE ayant au moins 1 grande région métropolitaine). Dans le même temps, la part des régions métropolitaines de taille moyenne et des régions isolées a légèrement baissé (-0.3 %), tandis que celle des régions proches des ZUF de taille moyenne/grande a enregistré la plus forte baisse (-0.7 %) devant les régions proches d'une petite ZUF (-0.5 %). À l'intérieur des régions, entre 2000 et 2015, la proportion de la population vivant dans

les villes (telles que définies par le degré d'urbanisation) a augmenté d'environ 3 % dans l'OCDE, tandis que la part de la population vivant dans les zones rurales a reculé.

La moitié environ des pays dont la part de la population dans les grandes régions métropolitaines a augmenté ont connu une diminution de la part de la population vivant dans les régions métropolitaines de taille moyenne sur la période 2001-21 (graphique 2.1). La croissance de la population s'est concentrée dans les plus grandes ZUF, tandis qu'un quart environ de l'ensemble des ZUF situées dans les pays de l'OCDE perdent des habitants (encadré 2.1). L'augmentation de la contribution des régions métropolitaines est ainsi particulièrement importante dans les petits pays qui ont une à trois régions métropolitaines de taille moyenne et aucune grande région métropolitaine (Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, République slovaque et Slovénie).

Graphique 2.1. Évolution de la part de la population dans les régions TL3 métropolitaines, 2001-21



Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/6eusz0

L'importance croissante des régions métropolitaines est le résultat de l'effet cumulé des migrations internes et internationales et des taux de croissance naturelle (la différence entre les naissances et les décès). Dans les 28 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, 29 millions de personnes (environ 3 % de la population de l'OCDE) en moyenne ont changé de région de résidence chaque année entre 2016 et 2019. Sur cette période, les régions métropolitaines ont gagné chaque année 10.5 personnes pour 10 000 habitants et les régions proches des régions métropolitaines ont gagné 7 personnes pour 10 000 habitants, tandis que les régions éloignées des ZUF de taille moyenne/grande ont perdu 10 personnes pour 10 000 habitants (OCDE, 2022[36]). La population née à l'étranger vivant dans les pays de l'OCDE a atteint 138 millions de personnes en 2021 (10.6 % de la population totale des pays de l'OCDE) (OCDE, 2023[37]). Les ressortissants nationaux (particulièrement les jeunes) et les populations immigrées internationales s'installent majoritairement dans les zones métropolitaines, notamment les plus grandes : 8 personnes immigrées sur 10 vivent dans des régions métropolitaines, contre 7 ressortissants

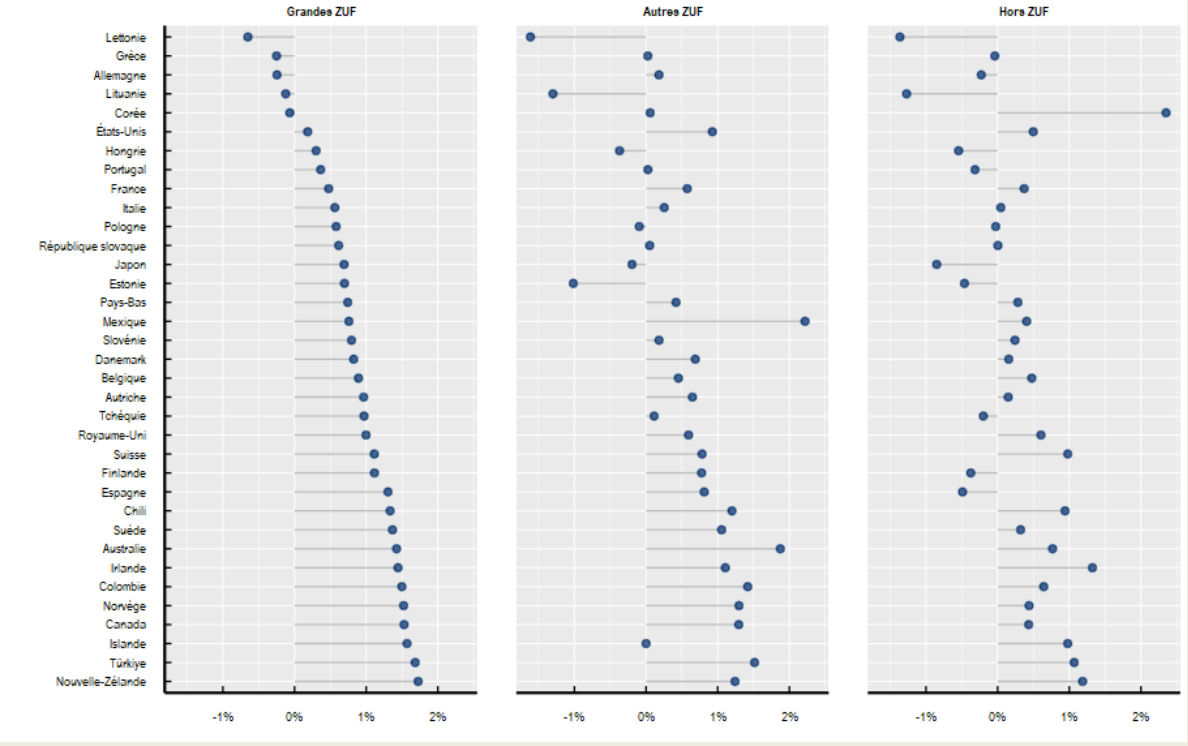
nationaux sur 10 (OCDE, 2022[36]) (tableau 2.1). La migration n'a donc pas seulement majoré la taille des régions métropolitaines, elle les a également rajeunies et diversifiées (OCDE, 2022[38]).

Encadré 2.1. Évolutions démographiques dans les zones urbaines fonctionnelles

Les ZUF comptaient plus de 931 millions d'habitants dans les pays de l'OCDE en 2021 (69 % de la population totale) pour 10 % de la superficie de l'OCDE. Ces 20 dernières années, la population a progressé en moyenne de 0.7 % par an dans les ZUF, mais seulement de 0.5 % dans les zones hors ZUF. La population des ZUF a augmenté dans tous les pays de l'OCDE à l'exception de la Grèce, de la Hongrie et de la Lettonie, tandis que la population hors ZUF a reculé dans dix pays. Les plus grandes ZUF ont gagné des habitants dans presque tous les pays de l'OCDE, hors Grèce et Lettonie (graphique 2.2).

Graphique 2.2. Évolutions de la population dans les plus grandes ZUF, les autres ZUF et les régions hors ZUF dans les pays de l'OCDE, 2001-21

Taux de croissance annuelle moyenne pondérée



Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/e0noxa

Les évolutions de la population ont varié en fonction de la taille des ZUF. Les ZUF comptant au moins un demi-million d'habitants ont eu les plus forts taux de croissance démographique annuelle en moyenne (0.71 % entre 2001 et 2021). Les ZUF de 250 000 à 500 000 habitants ont eu des taux de croissance inférieurs aux grandes ZUF (0.57 %), et également inférieurs aux ZUF de moins 250 000 habitants (0.65 %). En outre, 22 % des ZUF des pays de l'OCDE ont connu une réduction de leur population entre 2001 et 2021. Dans 11 pays la part des ZUF en décroissance démographique est supérieure à 40 %.

Les régions qui ne réussissent pas à attirer des populations immigrées d'âge actif font face à une contraction de leur population d'âge actif et à une augmentation de leur taux de dépendance des personnes âgées. Les taux de dépendance des personnes âgées sont plus élevés en moyenne dans les régions non métropolitaines (tableau 2.1), tandis que les régions éloignées représentent la majeure partie des régions ayant des taux de dépendance des personnes âgées supérieurs à 50 % (6.3 %, soit 46 sur 733) par comparaison aux autres types de régions (5.4 % des régions proches d'une ZUF de taille moyenne/grande, 3.5 % des régions proches d'une petite ZUF, 3.4 % des régions métropolitaines de taille moyenne et 1.4 % des grandes régions métropolitaines). Par ailleurs, la proportion des régions non métropolitaines en décroissance démographique est plus importante que celles des régions métropolitaines : la part des régions ayant connu un déclin de leur population en 2001-21 était supérieure de 28 % dans les régions éloignées par rapport aux grandes régions métropolitaines (tableau 2.1). La plupart des régions qui affichent la plus faible part de population d'âge actif (et des taux de dépendance des personnes âgées élevés) ont connu un taux de décroissance égal ou supérieur à 1 % par an au cours des deux dernières décennies. En Lituanie, en Lettonie et au Portugal, les trois pays confrontés au plus fort déclin de population, les régions ayant une croissance de la population annuelle négative d'au moins -1 % représentaient 80 % (Lituanie), 67 % (Lettonie) et 12 % (Portugal) de l'ensemble des régions.

La population diplômée du supérieur se concentre de plus en plus dans les villes

Les personnes diplômées du supérieur sont de plus en plus concentrées dans les villes. En 2020, la part des adultes diplômés du supérieur était plus élevée dans les villes que dans les zones rurales dans tous les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, à l'exception du Royaume-Uni (25 pays sur 26) (graphique 2.3). L'écart allait de 30 % en Hongrie à 2 % en Belgique. Cette divergence entre les villes et les zones rurales s'est accentuée depuis 2012 dans 19 des 25 pays pour lesquels des données sont disponibles, la Pologne, le Portugal et la République slovaque enregistrant les plus fortes hausses (environ 7 %). La part des personnes diplômées du supérieur a augmenté dans tous les pays pendant la période et, hormis en Hongrie, l'aggravation de l'écart entre villes et zones rurales a été inférieure à l'augmentation de la part des personnes diplômées du supérieur.

Les personnes diplômées du supérieur sont sur-représentées dans les régions capitales dans la plupart des pays de l'OCDE : les grandes régions capitales affichent la plus forte proportion de 24-65 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur dans 28 des 34 pays de l'OCDE et candidats à l'adhésion (Brésil, Bulgarie, Croatie, Pérou et Roumanie) pour lesquels des données sont disponibles en 2021 (OCDE, 2022[39]). Les régions capitales peuvent être particulièrement attrayantes pour les personnes hautement qualifiées lorsqu'elles concentrent la plupart de l'offre d'enseignement supérieur de qualité et un secteur public conséquent. Toutefois, comme examiné de manière plus détaillée ci-dessous, elles affichent également les plus grandes inégalités de revenu dans la moitié des 26 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles au titre du ratio S80/S20[1] du revenu disponible (OCDE, 2022[36]).

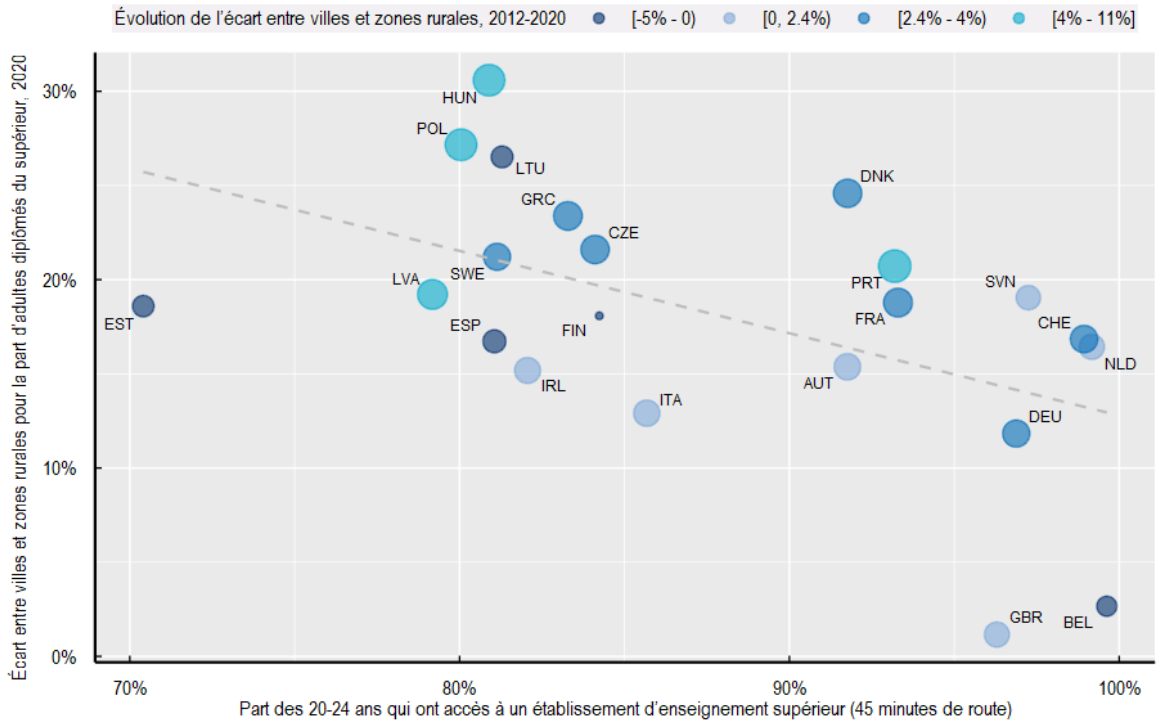
Les différences entre zones rurales et zones urbaines dans la proportion des personnes diplômées du supérieur peuvent être rattachées aux disparités d'accès à l'enseignement supérieur. Dans 31 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, 66 % des personnes vivant dans des régions éloignées ont accès à un établissement d'enseignement supérieur à un maximum de 45 minutes de route, contre 98 % des habitants d'une grande région métropolitaine. Cet indicateur ne tient pas compte cependant de la disponibilité ni de la fiabilité des autres modes de transport comme les transports publics qui, en cas d'insuffisance, peuvent aggraver considérablement la situation, notamment pour les étudiants à faible revenu de l'enseignement professionnel (OCDE, 2022[40]).

Les écarts en matière d'inscriptions dans l'enseignement supérieur sont inférieurs aux écarts dans la part des résidents diplômés du supérieur, ce qui pourrait indiquer une montée de la « circulation des cerveaux » (c'est-à-dire les déplacements des populations pour des raisons liées à l'éducation). Les personnes peuvent recevoir leur éducation en dehors des villes, puis déménager vers les villes en quête d'emplois

de qualité adaptés aux professionnels. Les écarts importants entre les villes et les zones rurales dans les pays ayant peu d'accès aux établissements d'enseignement supérieur comme la Hongrie pourraient tenir au moins bon accès à l'enseignement supérieur et au moins grand nombre de débouchés correspondants qui s'offrent aux professionnels en dehors des villes. À l'inverse, dans les pays ayant un bon accès aux établissements d'enseignement supérieur comme le Portugal, les écarts pourraient s'expliquer principalement par la concentration des possibilités d'emploi dans les villes (graphique 2.3). Les importantes disparités quant à la qualité des offres pédagogiques pourraient rendre l'offre moins attrayante en dehors des villes, et conduire à des perspectives d'emploi ou d'entrepreneuriat dégradées pour les diplômés des zones rurales (OCDE, 2022[41] ; 2022[42]). Cela pourrait entraver l'installation dans des zones rurales de diplômés du supérieur en quête d'équipements naturels, de liens sociaux et familiaux, et d'une meilleure offre de logement.

Graphique 2.3. Comparaison entre l'accès à un établissement d'enseignement supérieur (20-24 ans) et l'écart entre villes et zones rurales dans la part des personnes diplômées du supérieur (24-65 ans), 2012-20

L'écart entre villes et zones rurales correspond à la différence de la part des adultes (24-65 ans) diplômés du supérieur



Note : EES : établissement d'enseignement supérieur.
Les données ne portent que sur les pays européens de l'OCDE et le Royaume-Uni. Le statut de diplômé du supérieur est fonction du plus haut niveau d'études obtenu (CITE 5-8). Les données ne concernent que les principaux campus au Danemark. Les données des établissements d'enseignement supérieur se rapportent à 2020 ou à la dernière année connue.
Source : Eurostat (2022[43]), *Enquête sur les forces de travail dans l'Union européenne*, https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-labour-force-survey ; OCDE (2022[44]), « ADHEP database », non publié, OCDE, Paris ; Mapbox (2022[45]), *Navigation*, https://docs.mapbox.com/api/navigation/.

StatLink https://stat.link/r41jmy

Pour établir la preuve de la « fuite des cerveaux », c'est-à-dire les flux croissants de personnes qualifiées des zones rurales vers les villes, il faut néanmoins suivre les personnes tout au long de leur vie. L'une des rares études examinant des données de cohorte pour analyser la différence entre le lieu de résidence des diplômés et leur lieu d'origine montre qu'au Royaume-Uni les grandes villes gagnent des diplômés au détriment des zones rurales, Londres attirant le plus de diplômés (Institute for Fiscal Studies, 2021[46]).

Les écarts infranationaux persistants dans l'accès aux services perpétuent les écarts territoriaux en matière de qualité de vie

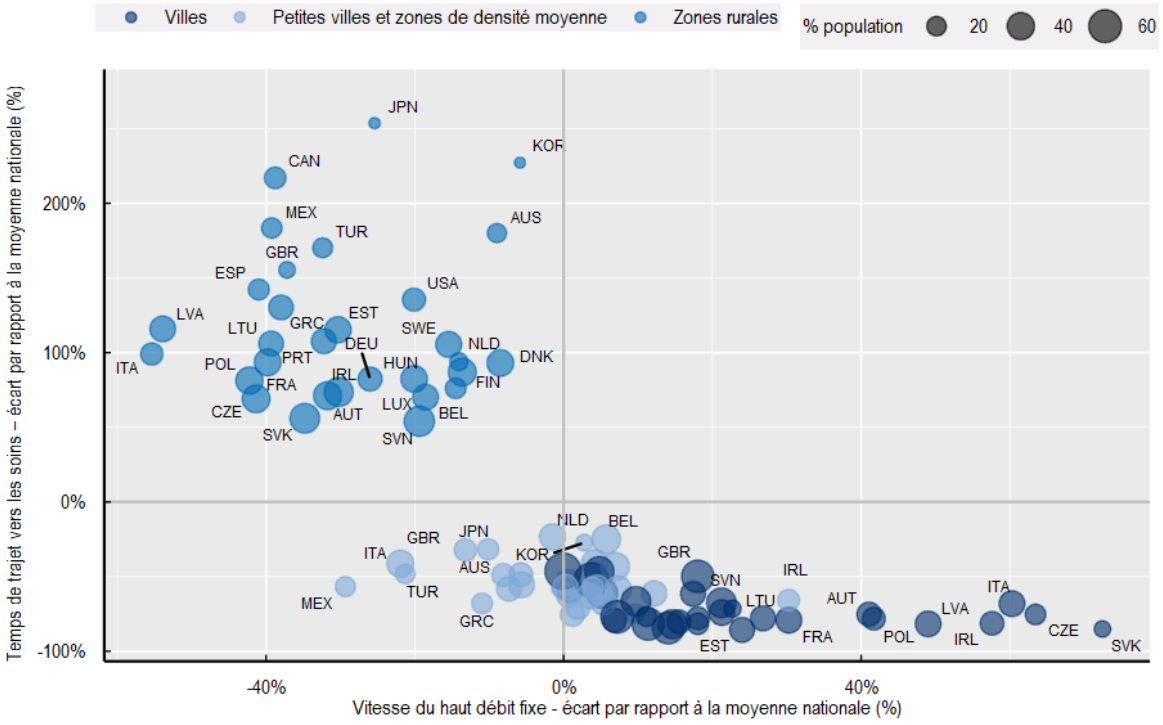
Les données disponibles mettent en évidence des disparités infranationales considérables en matière d'accès aux services. Dans les pays de l'OCDE, les habitants des zones rurales isolées qui veulent se rendre dans un établissement de santé ont un temps de trajet en véhicule motorisé cinq fois plus long que les personnes qui vivent dans les régions métropolitaines. En Europe, les étudiants des zones rurales éloignées doivent parcourir en moyenne cinq kilomètres de plus que les étudiants des autres régions pour atteindre un établissement scolaire (JRC, 2022[47]).

Ces écarts pourraient entraîner des inégalités au niveau des résultats scolaires. Les résultats de l'étude PISA[2] montrent qu'à deux exceptions près, dans tous les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, les élèves des établissements d'enseignement urbains obtiennent des scores plus élevés en lecture que leurs pairs des établissements d'enseignement situés en zone non urbaine (OCDE, 2022[14]). De plus, il est peut-être encore plus important d'améliorer l'accès pour les habitants des zones rurales. Ainsi, près d'un rural sur trois déclare souffrir de problèmes de santé qui l'empêchent d'avoir des activités normales pour son âge, contre un urbain sur quatre (OCDE/Commission européenne, 2020[48]).

Les installations rurales doivent souvent centraliser les services et respecter un niveau de qualité minimum. Dans le domaine de la santé par exemple, les structures rurales sont souvent confrontées à des coûts relatifs plus élevés, des volumes plus faibles, une moins bonne qualité globale et des pénuries de personnel. Dans les pays de l'OCDE, le nombre de lits d'hôpital par habitant a diminué en moyenne de -0.7 % par an dans les régions éloignées depuis la crise financière mondiale de 2008, alors qu'il a légèrement augmenté dans les régions métropolitaines (OCDE, 2021[11]). L'écart en matière de lits d'hôpital entre les régions métropolitaines et les régions éloignées des régions métropolitaines (50 % en 2020) s'est creusé de 5 % par rapport à son niveau d'avant la pandémie, parce que les taux de lits d'hôpital ont augmenté plus vite dans les régions métropolitaines que dans les régions éloignées des zones métropolitaines (18 % contre 14 %) (OCDE, 2022[36]). Les effets négatifs sur la distance d'accès aux soins (Hsia et al., 2012[49]) et les délais d'attente des patients dus aux fermetures d'hôpitaux dans les zones rurales peuvent annuler les gains financiers obtenus, en particulier en cas d'augmentation brutale de la demande de soins comme pendant la pandémie de COVID-19 (OCDE, 2021[11] ; 2020[50]).

Bien que les services de santé numériques offrent un moyen de compenser l'éloignement, la faiblesse des économies d'échelle, la durée des temps de transport en ambulance et le moins grand nombre de professionnels de la santé, les zones rurales qui ont le plus à gagner de la télémédecine ont souvent une connexion à internet de mauvaise qualité (OCDE, 2021[51] ; 2021[11]). Les données fournies par les autorités de réglementation de 26 pays de l'OCDE indiquent une fracture persistante entre les zones rurales et urbaines en matière de débit : dans les zones rurales, 1 foyer sur 3 en moyenne n'a pas accès au haut débit. Ce n'est que dans 7 de ces pays que plus de 80 % des ménages installés en zone rurale ont accès au haut débit (OCDE, 2020[52]). Dans les pays de l'OCDE, les zones rurales qui ont de longs temps de trajet vers les établissements de santé ont également un moins bon accès que la moyenne au haut débit : ainsi, au Canada et au Mexique, les temps de trajet des habitants des zones rurales sont environ deux fois plus longs et leur débit internet est environ 40 % plus lent que la moyenne nationale.

Graphique 2.4. Comparaison entre l'écart entre les régions en matière de temps de trajet vers les soins et l'écart entre les régions quant au débit Internet, pays de l'OCDE, 2020



Note : le temps de trajet vers les soins correspond au temps de trajet en voiture. L'écart par rapport à la moyenne nationale est calculé à partir des valeurs médianes pour le degré d'urbanisation pondérées par les niveaux de population par kilomètre carré.
Les données des tests de débit Speedtest se rapportent au quatrième trimestre 2020. Les données des tests de débit Speedtest pour le téléchargement en haut débit fixe et mobile communiquées par Ookla mesurent le débit de pointe soutenu obtenu par les utilisateurs du réseau. Les mesures reposent sur des tests auto-administrés par les utilisateurs, exécutés sur iOS et les appareils mobiles. L'agrégation en fonction du degré d'urbanisation est basée sur les tableaux 2023 du projet Global Human Settlement Model (GHS-SMOD). Le chiffre représente les tests de débit de points moyen, pondéré par le nombre de tests.
Source : pour le temps de trajet vers les soins, les calculs sont basés sur Weiss, D. et al. (2020[53]), « Global maps of travel time to healthcare facilities », https://doi.org/10.1038/s41591-020-1059-1. Pour la vitesse du haut débit fixe, les calculs sont basés sur Speedtest® par Ookla® Global Fixed and Mobile Network Performance Maps. Basé sur l'analyse par Ookla des données de Speedtest Intelligence® pour le quatrième trimestre 2020. Données communiquées par Ookla au 27/01/2021 (voir OCDE (2021[51]) pour plus de précisions). Les marques de commerce Ookla sont utilisées sous licence et reproduites sous autorisation.

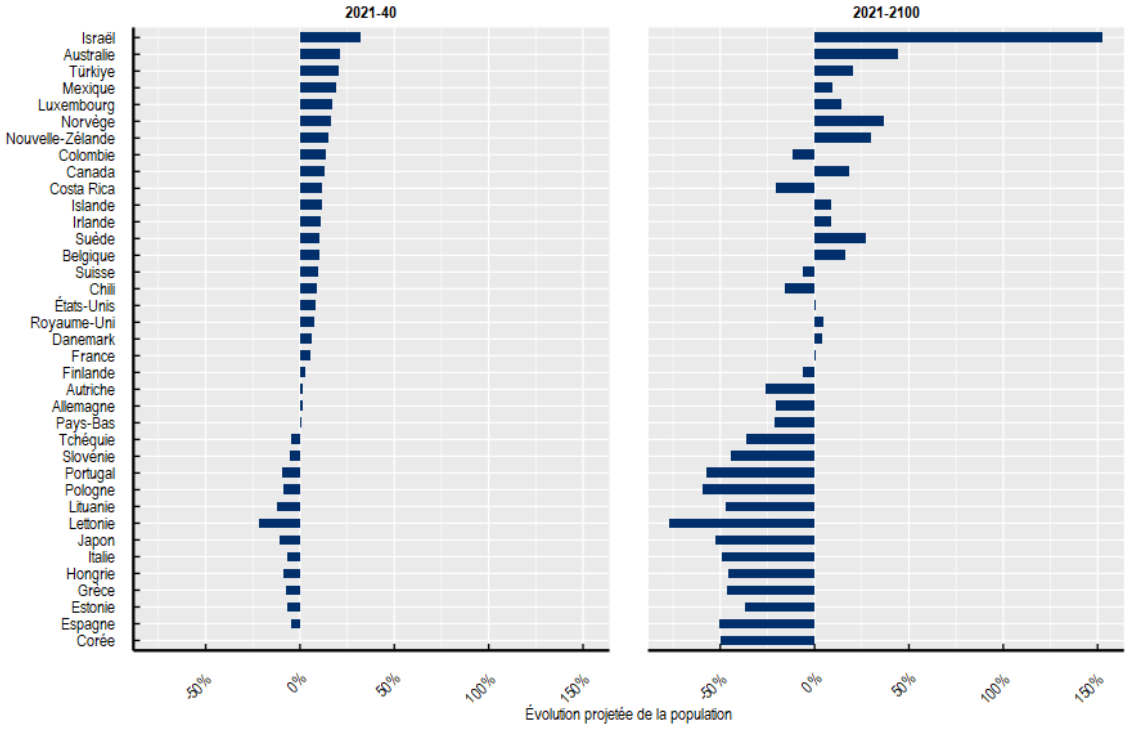
StatLink https://stat.link/trvp6z

Les inégalités régionales évolueront sur fond de déclin démographique dans la moitié des pays de l'OCDE

À moyen et long termes, la répartition des personnes à l'intérieur des pays évoluera sur fond de stabilité ou de déclin de la population dans la moitié des pays de l'OCDE. On s'attend à ce que 14 pays de l'OCDE connaissent une baisse de leur population d'ici 2040, et 18 d'ici 2100 ; les pays d'Europe orientale et méridionale ainsi que la Corée et le Japon devraient être les plus touchés par ce déclin démographique (Vollset et al., 2020[54]). Les écarts en matière de taux de fertilité, qui étaient déjà bien inférieurs au seuil de renouvellement dans tous les pays de l'OCDE hors Israël en 2021, mais aussi les différences observées dans les migrations internationales et l'espérance de vie, expliquent les disparités entre les évolutions prévues de la population.

L'avenir recèle également des transformations fondamentales de la pyramide des âges pour les pays de l'OCDE : le nombre d'enfants de moins de 5 ans pourrait reculer de 63.5 millions en 2021 à environ 59.2 millions en 2040, tandis que le nombre de personnes âgées (plus de 80 ans) devrait presque doubler et passer de 66.5 millions à 114.7 millions (Vollset et al., 2020[54]). Ces projections démographiques sont porteuses de lourdes répercussions pour les ratios de dépendance des personnes âgées dans les pays de l'OCDE : si on compte environ 13 actifs (15-64 ans) pour chaque personne âgée en 2021, il n'y en aura plus que 7 en 2040 (Rouzet et al., 2019[55] ; OCDE, 2019[56] ; 2022[14]).

Graphique 2.5. Projections démographiques à moyen et long terme, pays de l'OCDE, 2021-2100



Note : la variation correspond à la différence entre les années par rapport à la valeur initiale.
Source : d'après les données de Vollset, S. et al. (2020[54]), « Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: A forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study », https://doi.org/10.1016/s0140-6736(20)30677-2.

StatLink https://stat.link/hyezjf

Dans ce contexte, les régions métropolitaines devraient connaître une légère augmentation de leur part de la population d'ici 2040. En termes absolus, le nombre de personnes vivant dans les régions métropolitaines devrait rester constant d'ici 2040, tandis que le nombre de personnes installées dans les régions non métropolitaines devrait diminuer (de 2.8 % dans les régions proches d'une ZUF de taille moyenne/grande et de 2.3 % dans les régions éloignées d'une ZUF de taille moyenne/grande) (OCDE, 2022[36]).

À l'intérieur des régions, le nombre d'habitants des ZUF devrait passer de 950 millions à 1 milliard dans les pays de l'OCDE. La majeure partie de cette augmentation se concentrera dans les grandes ZUF, qui devraient gagner 5 % d'ici 2030, tandis que les petites ZUF et les ZUF de taille moyenne devraient reculer de 4 % et 3 % respectivement sur cette période (OCDE, 2022[36]). Les zones situées en dehors des villes devraient également progresser en termes absolus, mais moins rapidement que les villes. En 2050, la population des villes et des zones de densité moyenne devrait passer de 2.1 milliards à 2.3 milliards dans

le monde, tandis que la population installée dans les zones rurales devrait augmenter de 1.7 milliard à 1.9 milliard (OCDE/Commission européenne, 2020[48]).

Les inégalités régionales de revenu, hier, aujourd'hui et demain

L'évolution des inégalités régionales de revenu[3] dépend à la fois de l'évolution relative des niveaux de revenu national par habitant (qui sont liés à la croissance du PIB national par habitant) et de la redistribution des revenus à l'intérieur des pays. Les grands chocs économiques n'ont pas seulement des répercussions sur les taux de croissance nationale, mais aussi sur les écarts de revenu par habitant entre les régions. Cela tient au fait que les régions n'ont pas le même degré de résilience face aux transformations et aux chocs (Rice et Venables, 2020[57]). Ce sont alors les facteurs structuraux, et en particulier la résilience face aux chocs, plutôt que les chocs eux-mêmes qui déterminent les inégalités régionales (Garcilazo, Moreno-Monroy et Oliveira Martins, 2021[58] ; OCDE, 2022[59]).

La crise financière mondiale de 2008 a mis un terme à la convergence régionale dans un grand nombre de pays de l'OCDE (OCDE, 2022[36] ; 2020[16] ; Faggian et Ascani, 2021[60]). Dans ce contexte, les écarts de revenu entre les régions métropolitaines et non métropolitaines n'ont pas diminué depuis, en partie parce que les régions métropolitaines se sont avérées plus résilientes face aux crises que les régions non métropolitaines (OCDE, 2020[16]). L'écart de PIB par habitant entre les régions non métropolitaines et les régions métropolitaines (environ 68 %) ne s'est pas resserré dans l'OCDE au cours des deux dernières décennies (OCDE, 2022[36]).

Cette section présente des données sur l'évolution des inégalités régionales de revenu. Elle s'intéresse principalement aux petites régions (TL3) entre 2000 et 2020, ce niveau permettant une analyse territoriale plus détaillée et des classements en fonction de l'accès aux villes (Annexe 2.A). Cette section n'a pas pour objet de tirer des conclusions concernant les effets de la pandémie de COVID-19 car les données disponibles (2019-20) ne sont pas suffisantes pour évaluer l'impact de ce choc et de la reprise qui a suivi sur les inégalités régionales de revenu. Elle propose en premier lieu une classification des pays de l'OCDE en fonction de l'évolution de leurs inégalités régionales de revenu. Elle identifie ensuite différentes trajectoires des inégalités de croissance. Puis elle analyse le poids des différences entre les régions métropolitaines et non métropolitaines sur les inégalités régionales de revenu entre les pays. Enfin, elle explore le rôle de la proximité entre les régions dans l'évolution des inégalités régionales de revenu.

Les données utilisées dans l'analyse présentent plusieurs limites (voir également l'Annexe 2.A). Cette section analyse les différences en matière d'inégalités de revenu entre les régions et les ZUF, qui reflètent les facteurs structurels sous-jacents, y compris les facteurs géographiques, ainsi que les divergences démographiques (comme l'augmentation des ratios de dépendance des personnes âgées). Bien qu'il soit également intéressant d'identifier les différences territoriales en matière d'inégalités de revenu pour des cohortes démographiques similaires (genre, âge, race et orientation sexuelle, par exemple), il n'existe malheureusement pas de données disponibles qui permettraient de les analyser (encadré 2.2)[4]. Puisqu'il n'y a pas de données sur le revenu disponible pour les petites régions, la présente section utilise le PIB régional par habitant pour estimer le revenu-type d'un individu représentatif dans une région donnée (cette interprétation s'applique à la version sous-pondérée de l'indice de Theil, voir Gluschenko (2017[61])). Les mesures des inégalités régionales utilisées dans cette section ne sont donc pas indicatives de l'évolution des inégalités interpersonnelles ou de la situation d'une tranche de revenu donnée (Rey, Arribas-Bel et Wolf, 2020[62]).

Encadré 2.2. Approches ascendantes ou descendantes pour mesurer les inégalités régionales de revenu

Une approche descendante permet une plus grande fréquence et une bonne couverture du pays, mais présente plusieurs inconvénients

Les mesures comparables au niveau international des inégalités territoriales de revenu visent à déterminer si les personnes ayant des revenus différents vivent dans des lieux différents. Les niveaux d'agrégation territoriale peuvent varier selon le lieu, allant des zones de grande taille comme les pays aux petits espaces comme les quartiers. Ce chapitre emploie une approche « descendante » qui consiste à combiner le PIB (« revenu ») et les recensements de la population pour mesurer les inégalités de revenu au fil du temps.

Les séries globales permettent d'identifier les évolutions pour un grand nombre de pays parce qu'elles sont disponibles dans la plupart des pays de l'OCDE, peuvent être comparées entre les pays et sont disponibles tous les ans. Elles présentent cependant plusieurs inconvénients : i) le PIB et la population peuvent ne pas être enregistrés dans le même lieu, nécessitant une nouvelle agrégation (par exemple, de toutes les petites régions qui appartiennent à la même ZUF, voir l'Annexe 2.A) ; ii) dans les pays qui ont une part significative d'industries à forte intensité capitalistique (comme l'extraction minière), il est probable que les niveaux de PIB par habitant ne soient pas représentatifs des niveaux de revenu du résident moyen ; iii) les séries globales n'apportent pas d'éclairages sur la répartition détaillée des revenus à l'intérieur des régions (voir l'Annexe 2.A pour une explication) ; iv) les résidents d'une région peuvent travailler dans une autre région, contribuant ainsi au PIB par habitant de cette région mais contribuant directement à leur propre revenu, et il convient donc de procéder avec prudence pour convertir les différences de niveau de PIB par habitant entre les régions (qui apportent des éclairages importants sur la croissance économique, y compris sur le potentiel budgétaire des régions) afin d'évaluer les écarts de revenu disponible des résidents.

Une approche ascendante est préférable pour comprendre les revenus personnels des ménages et permet d'examiner différents éléments de la répartition des revenus, mais elle n'est pas disponible pour de nombreux pays et années

L'approche « ascendante » utilise les revenus déclarés et les informations territoriales provenant de sources administratives, principalement les dossiers fiscaux. Elle permet de mesurer les disparités de revenu entre les régions ainsi que les inégalités de revenu à l'intérieur des régions.

Les principaux avantages de cette approche par rapport à l'approche « descendante » concernent la disponibilité d'informations sur la répartition détaillée des revenus par opposition à leurs niveaux moyens ; le niveau de détail élevé des informations géographiques (qui va même au-dessous de la petite région) ; et une plus grande précision des définitions pour déterminer plus précisément le revenu disponible des ménages. Les principaux inconvénients de cette approche concernent sa faible fréquence (lors des recensements, tous les 5 ou 10 ans, par exemple) et les plus grandes difficultés pour établir la comparabilité internationale car les foyers fiscaux déclarés (ménages ou individus) et les types de revenu (brut ou disponible) diffèrent selon les pays.

Des travaux récents de l'OCDE (Königs et al., 2023[63]) utilisent les registres administratifs pour analyser les niveaux et la répartition des revenus dans les petites régions (TL3) et les plus petites unités (comme les communes) dans la moitié des pays de l'OCDE. Ces données ne sont toutefois disponibles que pour une période relativement courte (à partir du milieu des années 2000 dans la plupart des cas), ce qui a limité l'étude des inégalités régionales de revenu aux tendances actuelles plutôt qu'à leur évolution sur le long terme.

Les principales conclusions concordent avec celles du présent chapitre :

- Les évolutions des disparités régionales de revenu ne sont pas uniformes entre les pays, mais les revenus régionaux médians ont convergé au cours de la dernière décennie dans la plupart des pays pour lesquels des données sont disponibles.
- Les disparités de revenu entre les régions représentent une très petite part des inégalités de revenu globales. En revanche, les disparités à l'intérieur d'une même région comptent pour au moins 95 % des inégalités globales.
- Les disparités régionales de revenu sont importantes dans certains pays. Parmi les petites régions (TL3), le revenu médian des ménages des régions au revenu le plus élevé et de celles au revenu le plus faible varie d'un facteur de 1.2 à 1.3 seulement dans quelques pays nordiques, mais de 1.7 à 1.6 au Japon et en Lettonie.
- Les régions métropolitaines cumulent en général des revenus médians élevés et de fortes inégalités. Dans 17 pays pour lesquels des données sont disponibles, plus de 75 % des grandes régions métropolitaines se situent dans le quartile supérieur des régions classées selon le revenu médian et le niveau d'inégalités.

Source : Königs, S. et al. (2023[63]), « Géographie des inégalités de revenu dans les pays de l'OCDE - Données issues des registres nationaux », Éditions OCDE, Paris.

Les écarts en matière de revenu par habitant se sont resserrés entre les pays de l'OCDE, mais les disparités à l'intérieur des pays restent marquées

Au cours des deux dernières décennies, bien que la plupart des régions de l'OCDE aient observé une amélioration de leur PIB par habitant, il existe des divergences marquées entre les petites régions les mieux classées et celles les moins bien classées dans la répartition des revenus. La concentration des régions les mieux placées et la divergence de celles les moins bien placées ont persisté pendant toute la période, sauf en 2020 (première année de la pandémie de COVID-19), entraînant une augmentation du ratio entre la moyenne et la médiane[5] (graphique 2.6, partie B ; tableau 2.2).

Il faudra un certain temps avant que les effets structurels de la pandémie de COVID-19 sur les inégalités régionales se matérialisent et il n'est donc pas encore possible d'interpréter l'impact de la pandémie sur la convergence des régions les moins bien placées et la déconcentration des régions les mieux placées observées en 2019-20, ni de déterminer s'il s'agit d'une nouvelle tendance au recul des inégalités ou d'une conséquence temporaire du déclin de l'activité économique pendant cette période.

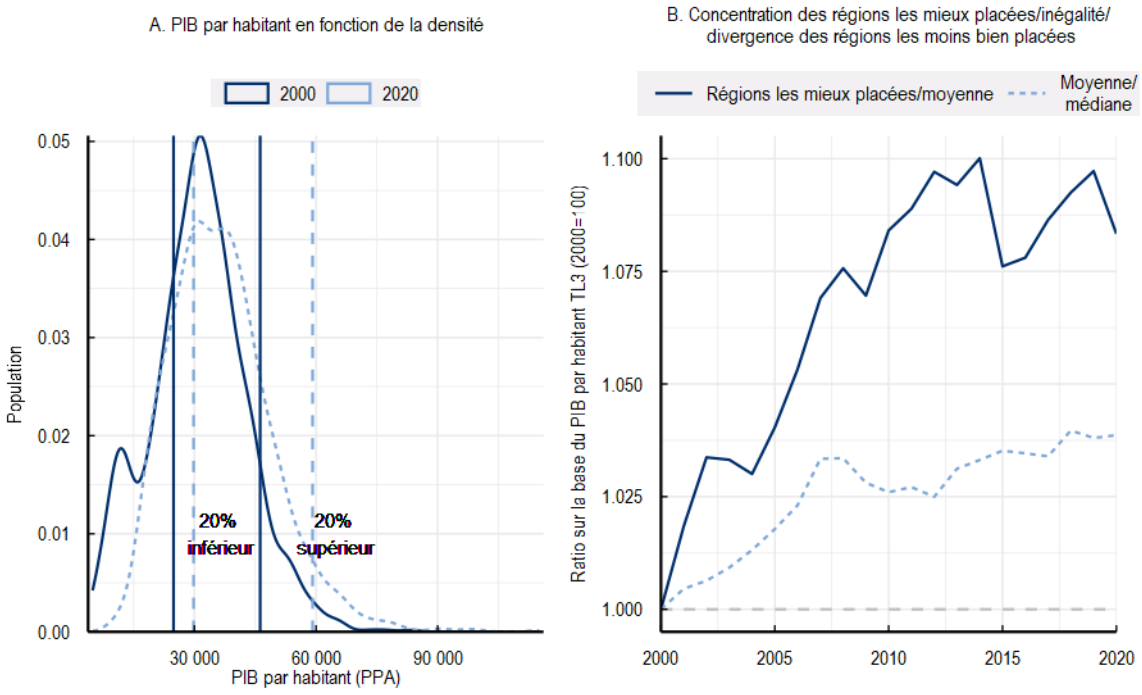
Tableau 2.2. Synthèse des principaux concepts relatifs aux inégalités régionales de revenu

Concept	Définition	Mesure
Augmentation/diminution des inégalités régionales en matière de revenu par habitant	Augmentation/diminution de l'indice de Theil ou du ratio entre moyenne et médiane	Indice de Theil sous-pondéré du PIB par habitant des régions TL2/TL3 ; PIB par habitant moyen des régions TL2/TL3 sur PIB par habitant médian des régions TL2/TL3
Concentration/déconcentration des régions les mieux placées	Augmentation/diminution du ratio entre les 20 % de régions les mieux placées et la moyenne	PIB par habitant moyen dans les 20 % de régions les mieux placées sur PIB par habitant des régions TL3 pour une année donnée
Convergence/divergence des régions les moins bien placées	Augmentation/diminution du ratio entre les 20 % de régions les moins bien placées et la moyenne	PIB par habitant moyen dans les 20 % de régions les moins bien placées sur PIB par habitant des régions TL3 pour une année donnée

Concept	Définition	Mesure
Polarisation/dépolarisation	Augmentation/diminution du ratio entre les 20 % de régions les mieux placées et les 20 % de régions les moins bien placées	PIB par habitant moyen des régions TL3 dans les 20 % de régions les moins bien placées sur PIB par habitant moyen des régions TL3 dans les 20 % de régions les mieux placées
Inégalités entre (les groupes)	La variabilité entre les groupes (pays) s'entend par rapport au revenu par habitant moyen global (OCDE)	La décomposition de l'indice de Theil entre/dans est basée sur le PIB par habitant des régions TL2/TL3 (voir l'Annexe C dans OCDE (2020[52]))
Inégalités dans (le groupe)	La variabilité du revenu par habitant régional s'entend par rapport à la moyenne du groupe	

Note : les régions les mieux/moins bien placées sont calculées en équivalent de la population (régions les mieux/moins bien placées comptant au moins 20 % de la population). L'interprétation du PIB par habitant des 20 % de régions les mieux/moins bien placées correspond au fait que 20 % de la population du pays détiennent 20 % de la valeur.
Source : D'après plusieurs sources.

Graphique 2.6. Évolution des indicateurs d'inégalité en matière de PIB par habitant, régions TL3 de l'OCDE, 2000-20



Note : les lignes verticales de la partie B représentent les valeurs moyennes du groupe.
La courbe densité-PIB par habitant n'inclut pas 4 régions TL3 dont le PIB par habitant est supérieur à 150 000 EUR. Pour 26 pays de l'OCDE pour lesquels des données sur le PIB par habitant sont disponibles pour 2000-20 et qui ont plus d'une région TL3.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https ://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/4z293l

L'indice de Theil offre un moyen d'observer la variabilité des revenus par habitant régionaux dans les pays de l'OCDE au sein d'un seul indicateur. L'indice compare le revenu par habitant dans chaque région à la moyenne de toutes les régions des pays de l'OCDE. L'indice rend compte en partie des différences des niveaux de PIB par habitant entre les pays : ainsi, si un pays connaît chaque année une croissance

supérieure à la moyenne de l'OCDE toutes choses étant égales par ailleurs, l'indice de Theil diminue, même si la variation des revenus régionaux est restée identique. La décomposition de l'indice entre une composante « inter » et une composante « intra » est utile pour évaluer les évolutions de la variabilité du revenu par habitant régional, car elle permet de tenir compte de l'effet des évolutions du revenu par habitant national (encadré 2.3 et tableau 2.2) (OCDE, 2020[52] ; Elbers et al., 2008[64]).

Encadré 2.3. Indice de Theil des inégalités régionales et sa décomposition

Décomposition de l'indice de Theil

L'indice de Theil des inégalités régionales de revenu mesure l'écart (variation) du PIB par habitant entre les régions. Il correspond à la somme du ratio (log) du PIB par habitant dans la région i et du PIB par habitant moyen pour toutes les régions, pondéré par la part de la région i dans le PIB par habitant total :

$$Theil = \sum_{i=1}^{R} ln\left(\frac{GDPpc_i}{\overline{GDPpc}}\right) weight_i, \text{ sachant que } weight_i = \frac{GDPpc_i}{\sum_{i=1}^{R} GDPpc_i}$$

Pour appliquer l'indice de Theil aux inégalités régionales, on pose l'hypothèse que chaque région est composée d'un individu représentatif dont le revenu approximatif correspond au PIB par habitant moyen de sa région. L'indice ne varie donc pas en fonction du nombre de personnes qui vivent dans chaque région, mais plutôt en fonction du nombre de régions que compte le pays.

Décomposition standard « inter/intra » de l'indice de Theil

L'indice de Theil des inégalités régionales peut être affiné pour déterminer la contribution au sein de certains groupes (comme les pays) et entre ces groupes. Pour déterminer la contribution « *inter*groupe », nous prenons la somme du ratio (log) du PIB par habitant moyen dans chaque groupe j et du PIB par habitant moyen pour toutes les régions, pondéré par la part du PIB par habitant du groupe j dans le PIB par habitant total :

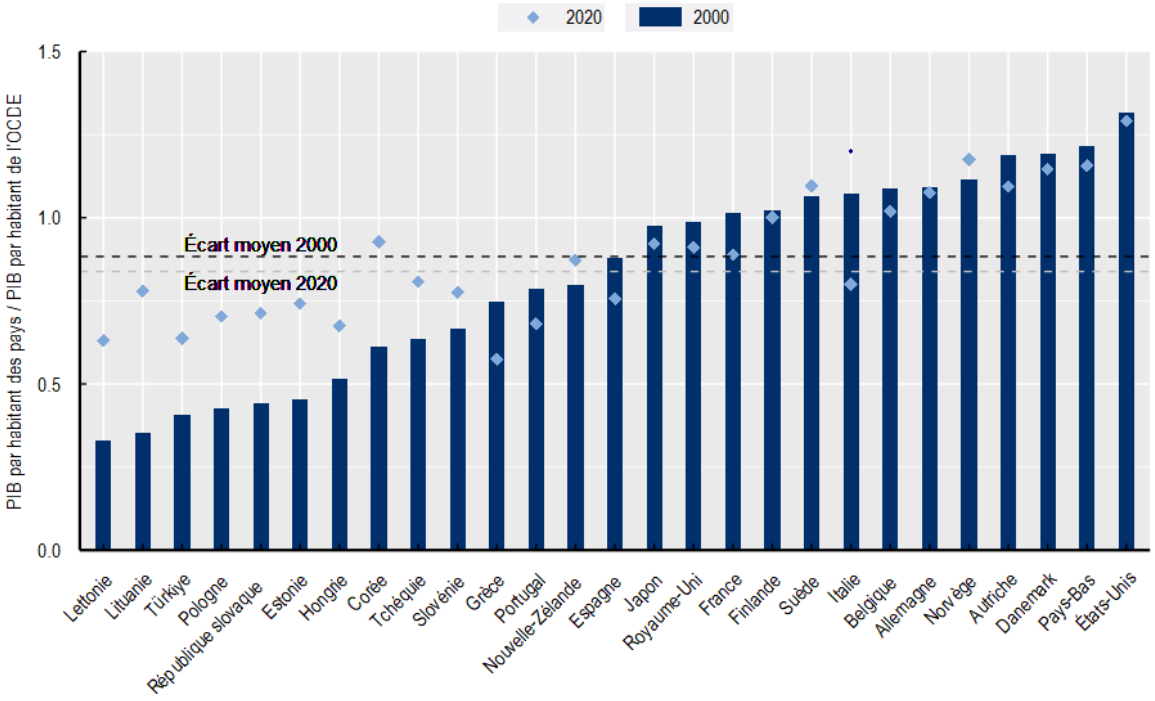
$$Theil_{between} = \sum_{j=1}^{M} ln\left(\frac{\overline{GDPpc_j}}{\overline{GDPpc}}\right) weight_j, \text{ sachant que } weight_j = \frac{\sum_{i=1}^{N} GDPpc_{ij}}{\sum_{i=1}^{R} GDPpc_i}$$

Pour déterminer la contribution « *intra*groupe », nous calculons l'écart des revenus régionaux par rapport à la moyenne du groupe, pondéré par leur part dans le groupe et la part de leur groupe dans le total (égal à la part du PIB par habitant de la région dans la somme du PIB par habitant total) :

$$Theil_{within} = \sum_{j=1}^{M} \sum_{i=1}^{R} ln\left(\frac{GDPpc_{ij}}{\overline{GDPpc_j}}\right) weight_i$$

Distinguer la convergence au niveau des pays (inter) de la convergence au niveau des régions (intra) est particulièrement utile, notamment parce que les données indiquent un effet de « rattrapage » dans de nombreux pays, notamment les anciennes économies en transition industrielle de l'Union européenne, la Corée et la Türkiye. Dix des 13 pays dont le PIB par habitant est inférieur aux moyennes de l'OCDE en 2000 ont connu un resserrement des écarts au cours des deux dernières décennies (graphique 2.7). En revanche, certains pays, notamment l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal ont vu les écarts se creuser par rapport à la moyenne de l'OCDE. Dans l'ensemble, 19 % de la population de l'OCDE vivaient dans des régions situées dans des pays connaissant une augmentation de la convergence et 12 % dans des pays observant une divergence.

Graphique 2.7. Écart du PIB par habitant des pays par rapport à la moyenne de l'OCDE, 2000 et 2020

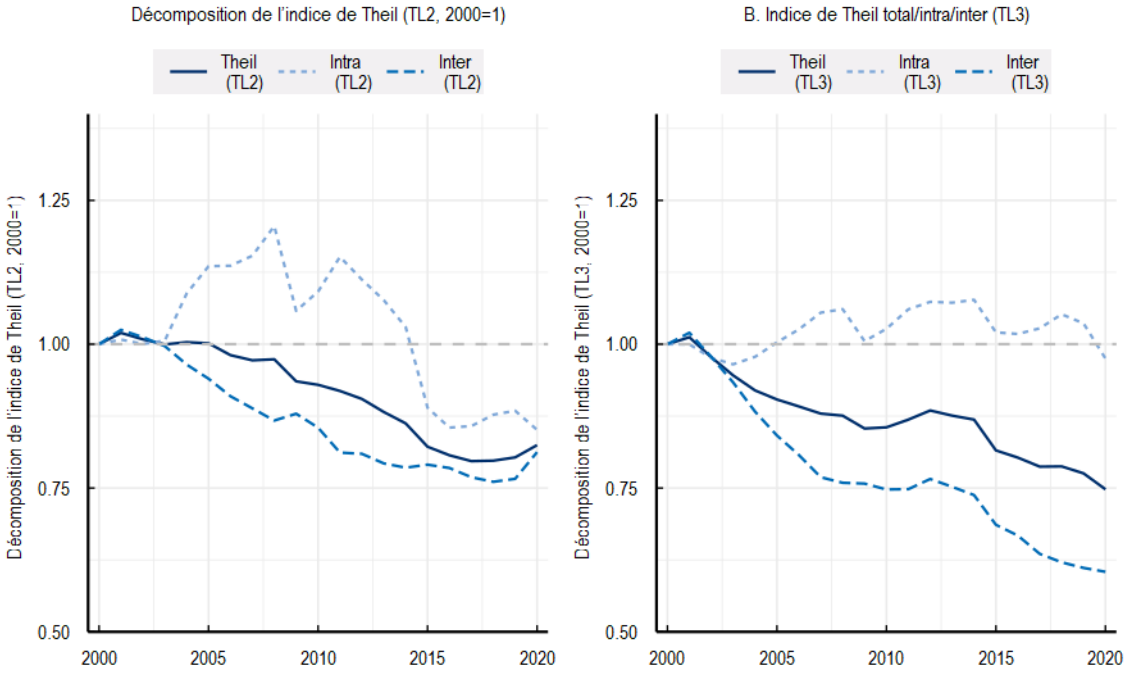


Note : d'après les données nationales globales du niveau TL3. L'écart correspond au PIB par habitant de chaque pays par rapport au PIB par habitant de l'OCDE. L'écart moyen correspond à la valeur moyenne des écarts dans les pays de l'OCDE. En 2000 les pays convergents affichaient un écart du PIB par habitant inférieur à l'écart moyen dans les pays de l'OCDE, qui s'était encore réduit en 2020 (c'est-à-dire une hausse du ratio du PIB par habitant national sur le PIB par habitant de l'OCDE) : la Corée, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la République slovaque, la Slovénie, la Tchéquie et la Türkiye. En 2000, les pays divergents affichaient un écart du PIB par habitant inférieur à l'écart moyen dans les pays de l'OCDE, et un écart plus important en 2020 (c'est-à-dire une baisse du ratio de PIB par habitant national sur le PIB par habitant de l'OCDE) : l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal. Les pays ayant des niveaux supérieurs à ceux de l'OCDE affichaient des écarts supérieurs à l'écart moyen dans les pays de l'OCDE en 2000 et 2020 : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Danemark, les États-Unis, la France, la Finlande, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/r7qz83

La convergence généralisée des inégalités globales entre les pays présentée dans le Graphique 2.7 est également prise en compte dans la mesure « inter » de l'indice de Theil (voir également l'Encadré 2.3) dans le Graphique 2.8. Bien que les inégalités entre les pays aient diminué dans l'ensemble au cours des deux dernières décennies, cette évolution ne s'est pas accompagnée d'une progression comparable concernant les inégalités à l'intérieur des pays. Au niveau des grandes régions (TL2) par exemple, les inégalités à l'intérieur du pays ont augmenté entre 2000 et 2015 avant de se réduire, tandis qu'au niveau des petites régions (TL3), les inégalités de revenu à l'intérieur des pays ont enregistré une légère hausse sur la période, des améliorations marginales intervenant souvent lors de grands chocs économiques. Les niveaux absolus d'inégalités à l'intérieur des pays se sont maintenus dans une fourchette étroite par rapport aux variations des inégalités entre les pays, et la réduction des inégalités entre les pays a donc entraîné une diminution de l'inégalité globale dans les grandes et les petites régions. Dans les deux cas, la réduction des inégalités entre les pays a compensé la montée des inégalités à l'intérieur des pays[6].

Graphique 2.8. Évolutions des inégalités régionales de revenu totales, dans et entre les régions TL2 et TL3 de l'OCDE, 2000-20



Note : la partie A est basée sur 385 régions TL2 dans 28 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (aucune donnée sur les régions TL2 [données chronologiques continues pour plus d'une région] n'est disponible pour le Chili, le Costa Rica, l'Estonie, l'Islande, Israël, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg et la Suisse). La partie B est basée sur 1 586 régions TL3 dans 27 pays pour lesquels des données sont disponibles (aucune donnée sur les régions TL3 [données chronologiques continues pour plus d'une région] n'est disponible pour l'Australie, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Irlande, l'Islande, Israël, le Luxembourg, le Mexique et la Suisse). La composante « inter » de l'indice de Theil mesure l'écart des moyennes du PIB par habitant national par rapport à la moyenne de l'OCDE. La composante « intra » de l'indice de Theil mesure la différence entre le PIB par habitant régional et national. Voir l'encadré 2.3 pour plus de précisions.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/tqfh5d

Plus de la moitié des pays de l'OCDE ont connu une augmentation des inégalités régionales de revenu au cours des deux dernières décennies

En ce qui concerne les seules inégalités régionales parmi les petites régions (TL3), 15 des 27 pays pour lesquels des données sont disponibles depuis 2000 ont connu une hausse des inégalités régionales de revenu au cours des deux dernières décennies (tableau 2.3) (voir le Tableau d'annexe 2.B.1 pour les résultats détaillés). Cela veut dire que 70 % de la population de l'OCDE vivent dans des pays (pour lesquels des données sont disponibles) qui ont connu une augmentation des inégalités régionales de revenu. Le tableau 2.3 établit également une distinction entre les pays en fonction de leur convergence ou leur divergence avec la moyenne de l'OCDE (voir également le graphique 2.7), et classe les pays selon que leur indice de Theil a suivi une trajectoire principalement linéaire (en hausse/baisse) ou non linéaire (par exemple en forme de U ou de U inversé).

Tableau 2.3. Typologie des évolutions des inégalités régionales de revenu basée sur le PIB par habitant au niveau TL3

Type général	Type détaillé	Égal/supérieur à l'écart moyen du PIB par habitant de l'OCDE (max. sur la période ; min. sur la période)	Converge vers le PIB par habitant de l'OCDE (max. sur la période ; min. sur la période)	S'écarte du PIB par habitant de l'OCDE (max. sur la période ; min. sur la période)
Les inégalités sont principalement en augmentation sur la période	Linéaire	Belgique (2003-05 ; 2000-02), Danemark (2015-18 ; 2000-02), France (2018-20 ; 2003-05), Suède (2018-20 ; 2003-05), Royaume-Uni (2018-20 ; 2003-05)	Estonie (2015-17 ; 2006-08)	Italie (2018-20 ; 2006-08)
	Non linéaire	Japon (2006-08 ; 2000-02), États-Unis (2012-14 ; 2000-02)	Hongrie (2009-11 ; 2000-02), Lituanie (2006-08 ; 2000-02), Pologne (2015-17 ; 2000-02), République slovaque (2009-12 ; 2000-02), Slovénie (2009-11 ; 2000-02), Tchéquie (2018-20 ; 2000-02),	
Les inégalités de revenu sont principalement en diminution sur la période	Linéaire	Finlande (2000-02 ; 2018-20), Norvège (2000-02 ; 2018-20)	Lettonie (2003-05 ; 2009-11), Türkiye (2006-08 ; 2015-17)	Grèce (2006-08 ; 2015-17), Portugal (2000-02 ; 2018-20)
	Non linéaire	Autriche (2006-08 ; 2018-20), Allemagne (2000-02 ; 2018-20), Pays-Bas (2000-02 ; 2018-20)	Corée (2009-12 ; 2018-20), Nouvelle-Zélande (2009-11 ; 2018-20)	Espagne (2000-02 ; 2009-11)

Note : voir l'Annexe 2.B pour plus de précisions. L'évolution linéaire/non linéaire est déterminée en fonction du signe et de la signification statistique (niveau de confiance de 95 %) des coefficients d'une régression du polynomial de second degré de l'indice de Theil dans le temps. L'augmentation/diminution est déterminée en fonction du signe du taux de croissance composé de l'indice de Theil entre 2000-02 et 2018-20. En 2000, les pays convergents affichaient un écart du PIB par habitant inférieur à l'écart moyen dans les pays de l'OCDE, et un écart moins important en 2020 (c'est-à-dire une augmentation du ratio du PIB par habitant national sur le PIB par habitant de l'OCDE). En 2000, les pays divergents affichaient un écart du PIB par habitant inférieur à l'écart moyen dans les pays de l'OCDE, et un écart plus important en 2020 (c'est-à-dire une baisse du ratio du PIB par habitant national sur le PIB par habitant de l'OCDE). L'écart correspond au PIB par habitant de chaque pays par rapport au PIB par habitant de l'OCDE. L'écart moyen correspond à la valeur moyenne des écarts dans les pays de l'OCDE.
Source : d'après les données de l'OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

Le tableau 2.3 révèle qu'au-delà de la situation générale, il existe différentes trajectoires des inégalités de croissance dans les pays de l'OCDE, confirmant que la situation des inégalités régionales de revenu n'est pas monolithique (McCann, 2022[65]) (graphique 2.9). Au contraire, bien que la plupart des pays de l'OCDE ayant affiché une montée des inégalités au cours des deux dernières décennies aient atteint leur valeur minimum d'inégalités régionales en matière de PIB par habitant avant la crise financière mondiale, ils ont ensuite suivi des trajectoires différentes.

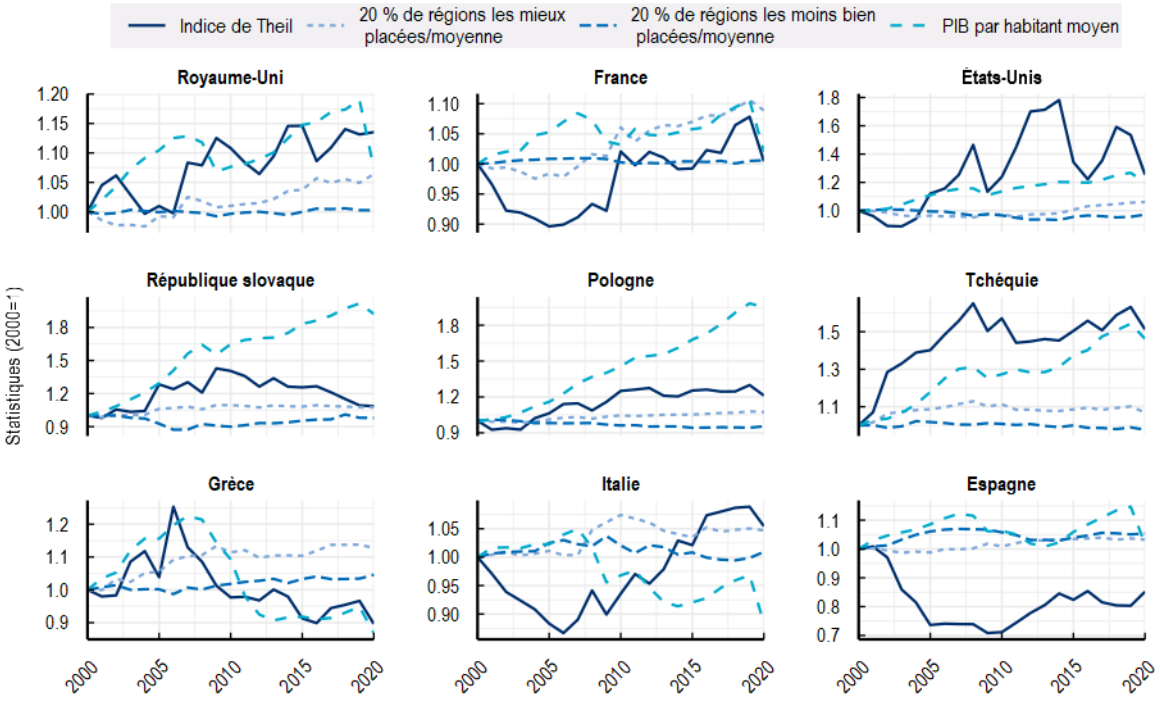
- D'une part, parmi les pays de l'OCDE dont le revenu par habitant est supérieur aux niveaux de l'OCDE, certains comme la France et le Royaume-Uni ont connu une augmentation soutenue des inégalités régionales depuis le milieu des années 2000, tandis que d'autres comme l'Allemagne et le Portugal ont connu des déclins.
- D'autre part, la quasi-totalité des pays convergeant vers les niveaux de PIB par habitant de l'OCDE ont connu une montée générale des inégalités à l'intérieur du pays durant la période mais de façon non linéaire (principalement sous forme d'un U inversé). En Pologne, par exemple, les inégalités ont commencé à s'accentuer en 2004 et ont poursuivi leur augmentation jusqu'en 2020. En Hongrie et en République slovaque, les inégalités ont également augmenté rapidement entre 2003/04 et en 2009, quoiqu'à partir de niveaux relativement bas, mais ont reculé entre 2010 et 2020 contrairement à la Pologne. En Estonie, en Lituanie et en Tchéquie, les inégalités se sont

stabilisées à des niveaux relativement élevés après avoir légèrement baissé par rapport aux pics atteints au sortir de la crise financière mondiale en 2010.

Dans la plupart des pays, la montée des inégalités régionales s'est accompagnée d'une divergence des régions les moins bien placées et d'une concentration de celles les mieux placées (et inversement, la réduction des inégalités s'est accompagnée d'une convergence des régions les moins bien placées et d'une déconcentration de celles les mieux placées). La corrélation entre les évolutions de l'indice de Theil et du ratio entre les régions les mieux placées et la moyenne (ratio entre les régions les moins bien placées et la moyenne) était supérieure (inférieur) à 0.7 dans 21 (22) pays sur les 27 pour lesquels des données étaient disponibles. Les exceptions comprennent la Norvège, le Royaume-Uni et la Tchéquie, qui ont affiché une faible corrélation entre les inégalités et les évolutions des régions les moins bien placées mais une forte corrélation avec la concentration des régions les mieux placées.

Graphique 2.9. Évolution des indicateurs d'inégalité en matière de PIB par habitant pour certains pays, régions TL3, 2000-20

Indexé sur 2000 (2000=1)

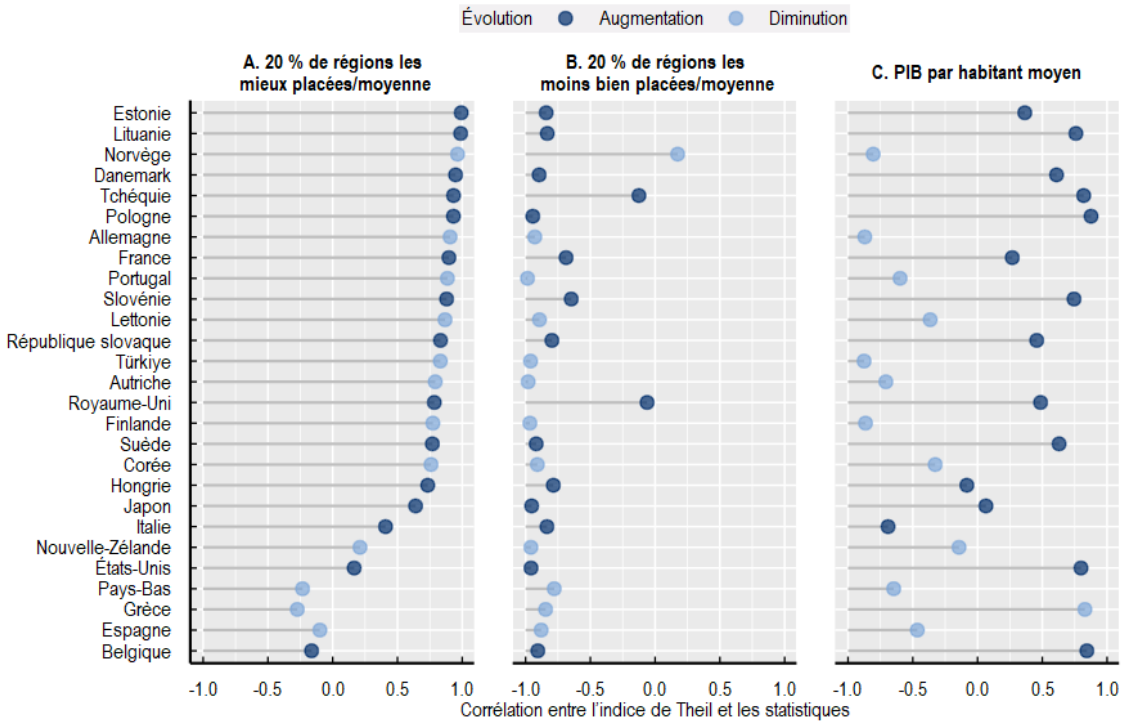


Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/q71kc0

Les trajectoires des inégalités de croissance ont été contracycliques dans la plupart des pays affichant un recul des inégalités régionales, et pro-cycliques dans la majeure partie des pays enregistrant une hausse des inégalités régionales (graphique 2.10, partie C). Certains pays, notamment l'Espagne, la France et l'Italie, sont passés d'une configuration contracyclique à un modèle pro-cyclique après la crise financière mondiale, ce qui concorde avec les conclusions selon lesquelles la crise financière mondiale a mis un terme à la convergence régionale dans ces pays (Diemer et al., 2022[17] ; OCDE, 2020[16]). La Grèce est le seul pays à afficher une évolution pro-cyclique des inégalités de croissance, car l'indice de Theil a suivi de près le déclin du PIB par habitant au cours des deux dernières décennies.

Graphique 2.10. Corrélation entre l'indice de Theil du PIB par habitant dans les régions TL3 et les ratios entre les régions les mieux placées et la moyenne, et entre les régions les moins bien placées et la moyenne, et le PIB par habitant moyen, 2000-20



Note : les évolutions à la hausse et à la baisse suivent la classification du tableau 2.3.
Les régions les mieux/moins bien placées sont calculées en équivalent de la population (régions les mieux/moins bien placées comptant au moins 20 % de la population). L'interprétation du PIB par habitant des 20 % de régions les mieux/moins bien placées correspond au fait que 20 % de la population du pays détiennent 20 % de la valeur.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

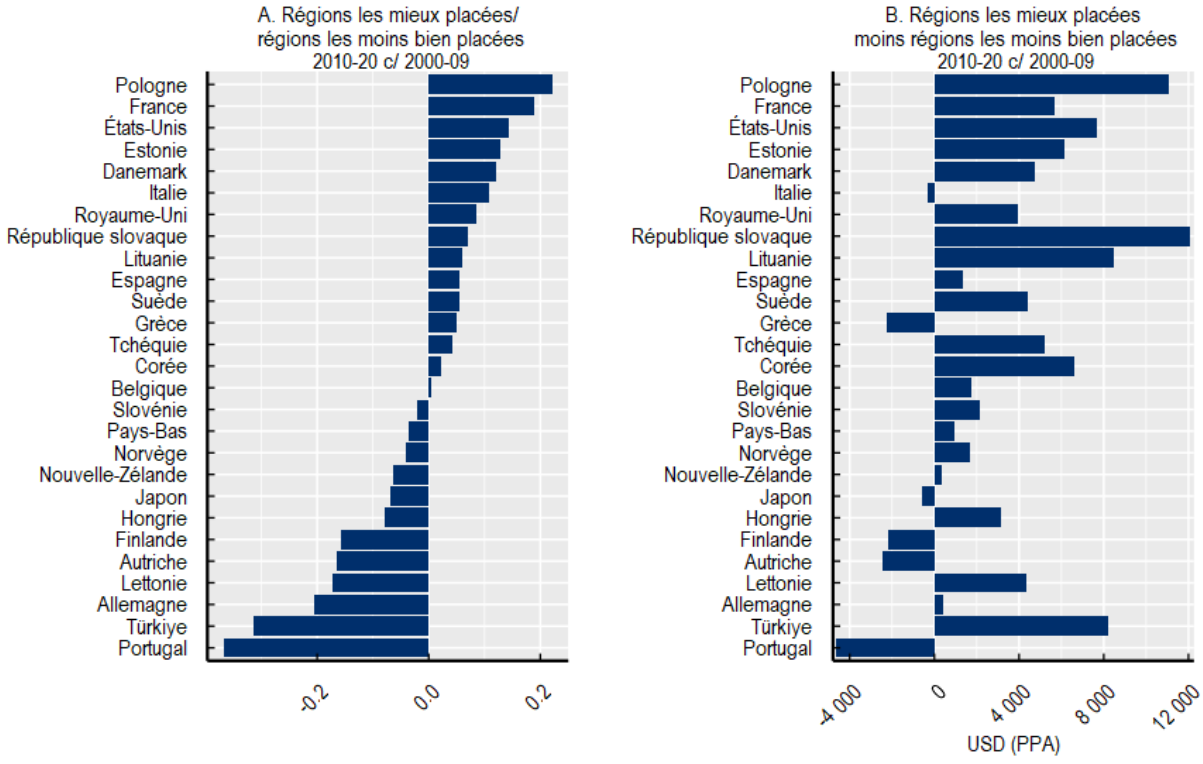
StatLink https://stat.link/dgx1pv

Les écarts entre les régions les mieux placées et celles les moins bien placées ne se sont pas resserrés dans la plupart des pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies

La polarisation s'est accentuée dans 14 des 27 pays pour lesquels des données sont disponibles. Malgré les baisses observées au cours des deux dernières décennies, la Türkiye affichait toujours le plus fort ratio entre les régions les mieux placées et les régions les moins bien placées en 2020 (3.2), devant la République slovaque (2.9) et la Pologne (2.8)[7]. Les écarts absolus de revenu entre les régions les mieux placées et celles les moins bien placées se sont cependant creusés dans la majorité (21 sur 27) des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles entre 2010 et 2020 par rapport à la période 2000-09 (OCDE, 2022[59]) (graphique 2.11, partie B), y compris dans des pays comme l'Allemagne, la Hongrie, la Lettonie et la Türkiye dans lesquels les écarts relatifs se sont resserrés. Pour réduire la polarisation relative et absolue, il faut impérativement que les régions les moins bien placées connaissent une croissance plus rapide que les régions les mieux placées. Ainsi, en Lettonie, il aurait fallu que les régions les moins bien placées se développent deux fois plus vite qu'elles l'ont fait entre 2000 et 2020, simplement pour maintenir le même écart absolu au fil du temps.

Les données sur la polarisation croissante au niveau des petites régions correspondent aux résultats en matière de revenu disponible au niveau des grandes régions. L'écart entre le revenu disponible et les taux de pauvreté est sensible entre les pays de l'OCDE et à l'intérieur de leurs grandes régions. En 2020, 11 des 26 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles avaient des régions dont les ratios S80/S20 étaient supérieurs à la moyenne de l'OCDE, dont notamment la plupart des régions du Chili, de Colombie, des États-Unis et du Mexique. De surcroît, l'écart moyen des taux de pauvreté entre les régions les plus et les moins performantes d'un même pays s'établissait à 18 %, atteignant 50 % en Colombie et au Mexique (OCDE, 2022[36]).

Graphique 2.11. Variations relatives et absolues de la polarisation à partir du PIB par habitant réel, régions TL3 de l'OCDE, 2000-20



Note : les régions les mieux/moins bien placées sont calculées en équivalent de la population (régions les mieux/moins bien placées comptant au moins 20 % de la population). L'interprétation du PIB par habitant des 20 % de régions les mieux/moins bien placées correspond au fait que 20 % de la population du pays détiennent 20 % de la valeur.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/qia4zc

Les différences de revenu par habitant entre les régions métropolitaines les mieux placées et les autres régions expliquent les inégalités régionales de revenu dans la plupart des pays de l'OCDE

Les inégalités régionales de revenu ont augmenté parce que les régions métropolitaines ont continué à se détacher des autres régions dans la majorité des pays. La décomposition de l'indice de Theil de l'inégalité peut faire apparaître si les écarts entre les régions métropolitaines et les autres régions est le facteur déterminant des inégalités régionales de revenu et si la distance par rapport aux villes joue un rôle pour

expliquer ces inégalités (encadré 2.4) (Elbers et al., 2008[64] ; Boulant, Brezzi et Veneri, 2016[66]). Dans le même temps, la polarisation et la divergence des régions les moins bien placées sont liées aux écarts entre les régions métropolitaines et non métropolitaines parce qu'une part considérable des régions les mieux (moins bien) placées sont métropolitaines (non métropolitaines). La proximité avec les grandes ZUF est également importante : ainsi, dans certains pays toutes les régions les mieux placées sont des grandes régions métropolitaines et dans d'autres toutes les régions les moins bien placées sont éloignées des villes de taille moyenne/grande (voir l'encadré 2.5 pour plus d'informations sur les recoupements entre les régions les mieux/moins bien placées et les régions métropolitaines/non métropolitaines).

Encadré 2.4. Une mesure permettant de comparer la part des inégalités intergroupes entre les pays

Évaluation de l'inégalité intergroupes observée au regard d'une inégalité intergroupes maximum de référence

La décomposition standard de l'indice de Theil est sensible au nombre de groupes étudiés. Ainsi, si on examinait une répartition entre deux catégories (par exemple, régions métropolitaines et non métropolitaines), la part de l'inégalité intergroupes serait très faible. Comme ce résultat est le produit de la décomposition standard de l'indice de Theil, il serait trompeur d'en conclure que les différences entre les régions métropolitaines/non métropolitaines ont peu d'incidences sur les inégalités régionales.

Elbers et al. (2008[64]) ont proposé une décomposition qui normalise l'indice de Theil en fonction du nombre de groupes observés et de leur taille relative. Cette décomposition convient mieux aux comparaisons portant sur des nombres de groupes différents et/ou sur des parts de groupe différentes, de sorte que :

$$Rb' = \frac{BGI}{maximum\ BGI} = Rb\frac{Total\ inequality}{Maximum\ BGI}$$

sachant que BGI correspond à l'inégalité intergroupes. Cette mesure « remplace l'inégalité totale dans le dénominateur du ratio conventionnel par l'inégalité entre groupes maximum qui pourrait être obtenue si le nombre de groupes et leur taille étaient limités pour être identiques à ceux du numérateur ».

Note : dans les calculs, Rb' s'obtient par la fonction *decompGEI* du lot R IC2, disponible sur le site internet : https://www.rdocumentation.org/packages/IC2/versions/1.0-1/topics/decompGEI.

La décomposition mesure la part de l'inégalité qui tient aux différences entre les groupes de régions. Comme ces proportions sont sensibles au nombre de régions dans chaque pays, les valeurs pour les pays sont exprimées sous forme de ratio des parts à l'échelle de l'OCDE. Le tableau 2.4 classe les pays en fonction de la part relative maximum pour trois groupes possibles (voir le Tableau d'annexe 2.B.2 pour les résultats détaillés) : i) grandes régions métropolitaines et autres régions ; ii) régions métropolitaines et non métropolitaines ; et iii) régions éloignées d'une ZUF de taille moyenne/grande et autres régions. Il fait également la distinction entre les pays dans lesquels toutes les (grandes) régions métropolitaines sont les mieux placées.

En ce qui concerne les écarts entre les régions métropolitaines et non métropolitaines, la taille des villes et la distance par rapport à une ville importent à des degrés divers entre les pays, ce qui produit des modèles différents :

- Les écarts relatifs en matière de revenu par habitant du groupe des grandes régions métropolitaines et autres par rapport aux niveaux de l'OCDE expliquent la plus grande part des inégalités régionales de revenu dans 11 des 19 pays ayant des grandes régions métropolitaines

(dont 8 affichent une augmentation des inégalités). Dans six de ces pays, toutes les régions les mieux placées sont également de grandes régions métropolitaines.

- Les écarts relatifs en matière de revenu par habitant dans le groupe des régions métropolitaines et non métropolitaines étaient le facteur décisif dans 13 des 27 pays pour lesquels des données sont disponibles. Cinq de ces pays comprenaient des grandes régions métropolitaines (dont deux affichaient une augmentation des inégalités) et huit n'avaient pas de grande région métropolitaine.
- Enfin, les écarts relatifs entre les régions éloignées d'une ZUF de taille moyenne/grande et les autres régions étaient déterminants dans trois pays (l'Italie étant le seul pays du groupe dans lequel les inégalités ont augmenté).

Tableau 2.4. Contribution des régions de type TL3 aux inégalités régionales de revenu, à partir des moyennes 2010-20

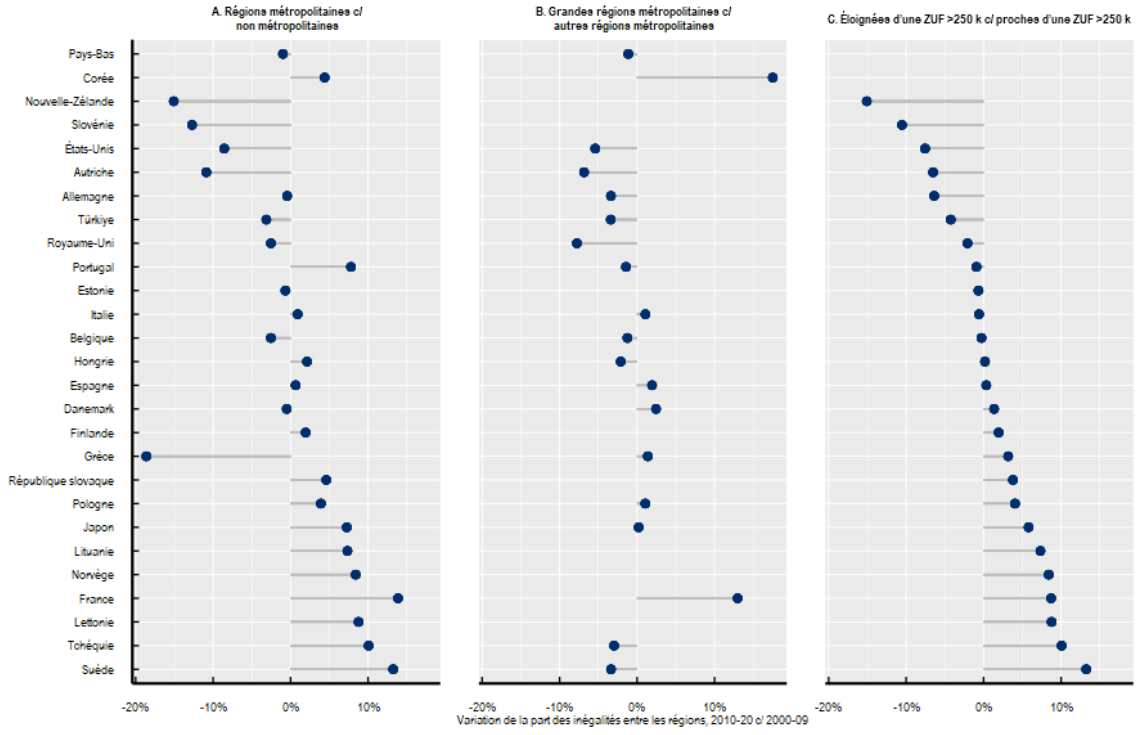
Grandes régions métropolitaines/régions les mieux placées par rapport au reste	Grandes régions métropolitaines par rapport au reste	Régions métropolitaines/ les mieux placées par rapport au reste	Régions métropolitaines par rapport au reste	Régions éloignées d'une ZUF>250 k par rapport au reste
Danemark	Corée	**Belgique**	Allemagne	Autriche
France	**Pologne**	**Estonie**	**Japon**	Grèce
Hongrie	Türkiye	Finlande	Nouvelle-Zélande	**Italie**
Portugal	**Royaume-Uni**	**Lettonie**	**Slovénie**	
Suède	**États-Unis**	Lituanie		
Tchéquie		Pays-Bas		
		Norvège		
		République slovaque		
		Espagne		

Note : les pays dans lesquels les inégalités sont en hausse sont indiqués en gras.
Les pays sont sélectionnés en fonction de la plus grande part moyenne des inégalités entre groupes par rapport aux valeurs de l'OCDE sur la période 2010-20. Voir le Tableau d'annexe 2.B.1 pour les résultats détaillés. Les régions éloignées d'une ZUF>250 k comprennent les régions proches d'une petite ZUF ou incluant une petite ZUF et les régions isolées. Les régions les mieux/moins bien placées sont calculées en équivalent de la population (régions les mieux/moins bien placées comptant au moins 20 % de la population). L'interprétation du PIB par habitant des 20 % de régions les mieux/moins bien placées correspond au fait que 20 % de la population du pays détiennent 20 % de la valeur.
Source : d'après l'OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

En outre, la comparaison des variations entre 2000-09 et 2010-20 révèle ce qui suit :

- La part des inégalités expliquée par les écarts entre régions métropolitaines et non métropolitaines a augmenté dans 13 des 27 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, dont 7 ont connu une montée des inégalités (la France, la Hongrie, le Japon, la Lettonie, la Pologne, la République slovaque, la Suède et la Tchéquie) (graphique 2.12). Cette proportion n'a pas nécessairement augmenté dans tous les pays ayant connu une augmentation des inégalités : dans huit pays affichant des inégalités en hausse, dont les États-Unis et le Royaume-Uni, elle était inférieure en 2010-20 au niveau de 2000-09.
- La part des inégalités expliquée par les écarts entre les grandes régions métropolitaines et les autres a augmenté dans 8 des 19 pays de l'OCDE qui comptent des grandes régions métropolitaines. Dans trois des pays affichant une hausse des inégalités, les autres parts étudiées n'ont pas augmenté (Danemark, Italie et Royaume-Uni).
- L'importance des écarts entre les régions éloignées des villes et les autres a augmenté dans dix pays de l'OCDE, dont six affichaient une montée des inégalités.

Graphique 2.12. Variations de la contribution des types de régions dans les inégalités régionales de revenu à partir du PIB par habitant au niveau TL3, 2000-20



Source : d'après l'OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/cfb4mh

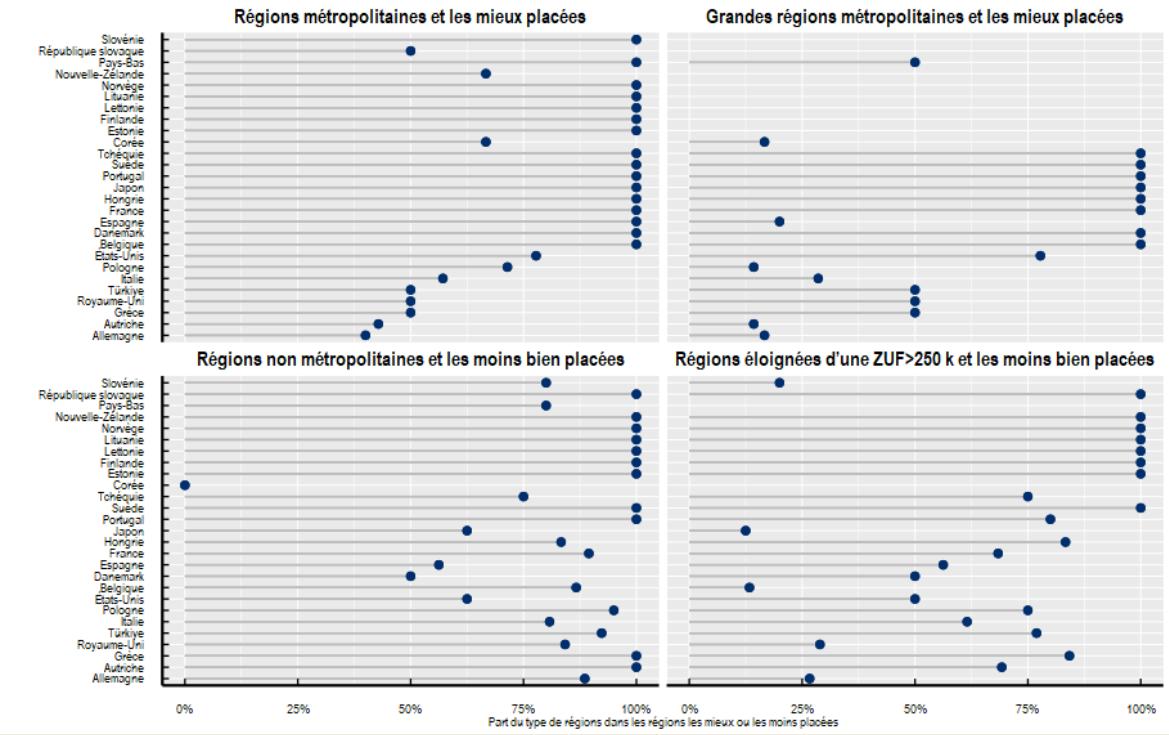
Encadré 2.5. Recoupement entre les régions les mieux/moins bien placées et les régions métropolitaines/non métropolitaines

Les régions peuvent être classées en fonction de la typologie de l'accès aux villes (voir l'Annexe 2.A) ou en tant que régions les mieux placées ou les moins bien placées. Dans sept pays (Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Portugal et Suède), toutes les régions les mieux placées sont métropolitaines et toutes les régions les moins bien placées sont non métropolitaines. Dans tous ces pays sauf le Portugal, toutes les régions les moins bien placées sont éloignées d'une ZUF de taille moyenne/grande[8]. Dans quatre pays, toutes les régions les moins bien placées sont non métropolitaines (Autriche, Grèce, Nouvelle-Zélande et République slovaque). En Nouvelle-Zélande et en République slovaque, toutes les régions les moins bien placées sont éloignées d'une ZUF de taille moyenne/grande.

La corrélation entre régions métropolitaines et régions les mieux placées d'une part, et régions non métropolitaines et régions les moins bien placées d'autre part est significative mais pas parfaite. Dans neuf pays (Belgique, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Japon, Pays-Bas, Slovénie et Tchéquie), toutes les régions les mieux placées sont métropolitaines tandis que les régions les moins bien placées ne sont pas toutes non métropolitaines. Dans six de ces pays (Belgique, Danemark, France, Hongrie, Japon et Tchéquie), toutes les régions les mieux placées sont des grandes régions métropolitaines. Enfin, dans 5 pays, le recoupement entre les régions non métropolitaines et les régions les moins bien placées est plus marqué qu'entre les régions métropolitaines et les régions les mieux placées : Allemagne (89 % contre 38 %), Italie (81 % contre 57 %), Pologne (95 % contre 71 %), Royaume-Uni (80 % contre 50 %)

et Türkiye (92 % contre 50 %). Dans deux pays, la situation est inversée (Corée [66 % contre 0 %] et États-Unis [78 % contre 63 %]).

Graphique 2.13. Part des régions les mieux/moins bien placées par type de région, à partir des valeurs de 2020 pour les régions les mieux/moins bien placées



Note : les régions les mieux/moins bien placées sont calculées en équivalent de la population (régions les mieux/moins bien placées comptant au moins 20 % de la population). L'interprétation du PIB par habitant des 20 % de régions les mieux/moins bien placées correspond au fait que 20 % de la population du pays détiennent 20 % de la valeur.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/qtw653

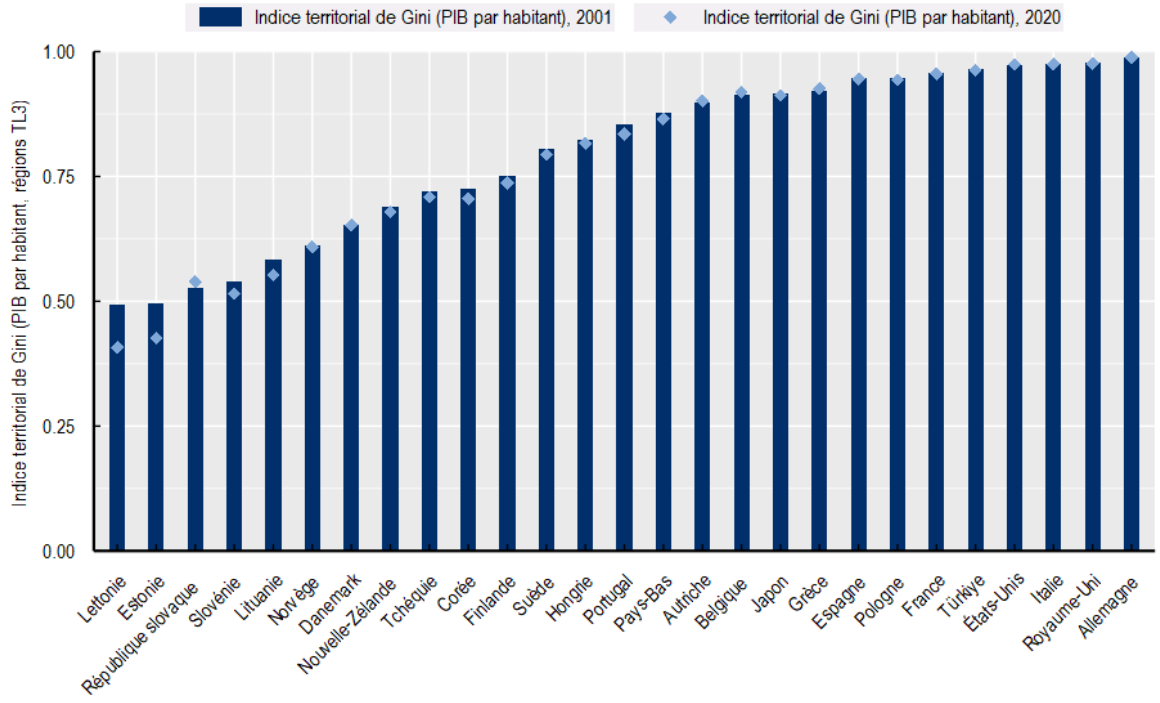
Les écarts entre les regroupements de régions à haut et faible revenu expliquent les inégalités régionales dans de nombreux pays

Les mesures des inégalités régionales utilisées jusqu'ici ne prennent pas en compte l'aspect géographique des régions, à savoir le fait que des régions qui présentent des caractéristiques similaires peuvent être proches ou éloignées les unes des autres (Rey, Arribas-Bel et Wolf, 2020[62]). L'indice territorial de Gini démêle les effets de la proximité et de l'éloignement des régions dans l'indice de Gini (Rey et Smith, 2012[67]). Lorsque la dépendance territoriale est forte et positive (les régions similaires affichent une forte tendance à se regrouper), les différences avec les régions éloignées sont facteur d'inégalité car les régions voisines affichent des valeurs similaires.

L'indice territorial de Gini appliqué au PIB par habitant montre que les écarts entre les régions éloignées expliquent quasiment toutes les variations des inégalités régionales dans les grands pays de l'OCDE, dont l'Allemagne, les États-Unis et la France, et dans les pays qui ont des divergences régionales importantes comme l'Italie (graphique 2.14). À l'inverse, dans les petits pays où une grande part des inégalités est liée

à la concentration dans la capitale, il n'existe pas de regroupement apparent de régions à haut ou faible revenu par habitant mais plutôt une « oasis » de prospérité.

Graphique 2.14. Indice territorial de Gini appliqué au PIB par habitant au niveau TL3, pays de l'OCDE, 2021



Note : l'indice mesure la part des inégalités qui découle des différences entre régions proches et éloignées.
Les données du PIB par habitant ne sont pas agrégées par régions métropolitaines partageant la même ZUF (voir l'Annexe 2.A pour plus de précisions). L'indice territorial de Gini est égal à la composante « voisins » du coefficient de Gini multiplié par le coefficient de Gini plus un (Parry, 2022[68]). L'indice territorial de Gini analyse le rôle de la proximité dans la concentration d'une variable donnée. Il décompose l'indice Gini en deux composantes : l'une entre voisins (observations de proximité) et l'autre entre non-voisins (observations distantes). Population 2018 du Japon.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

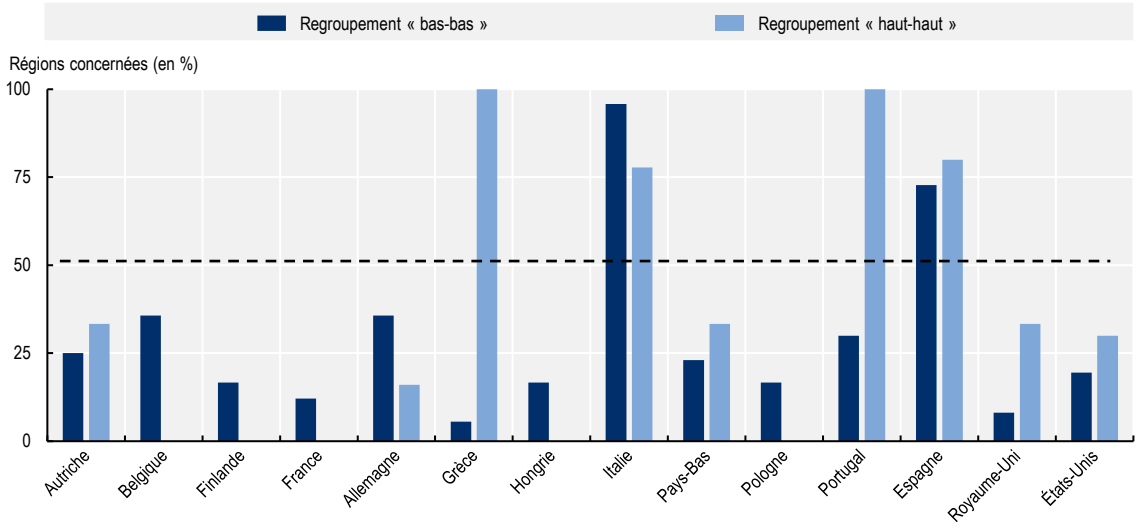
StatLink https://stat.link/1rw5p7

L'existence de retombées localisées en matière de productivité se traduit généralement par une certaine similarité en termes de revenu et de prospérité entre régions voisines. Le regroupement territorial par revenu peut produire des dynamiques régionales de revenu persistantes et faire naître un système de régions à deux vitesses dans lequel les régions riches se regroupent avec d'autres régions riches (regroupement « haut-haut ») et les régions pauvres se regroupent avec d'autres régions pauvres (regroupement « bas-bas »), incapables d'apprendre de leurs « voisins productifs » et bloquées dans les pièges du développement régional (Iammarino, Rodríguez-Pose et Storper, 2019[69]).

Le regroupement « bas-bas » paraît plus fréquent que le regroupement « haut-haut », sauf dans les pays d'Europe méridionale où plus de la moitié des régions à haut revenu paraissent regroupées au niveau territorial entre régions ayant un niveau de revenu similaire (graphique 2.15) (voir l'encadré 2.6 pour une description de la mesure du regroupement territorial)[9]. En outre, l'Espagne et l'Italie enregistrent également le plus fort degré de regroupement de revenu « bas-bas » parmi les pays examinés, trois

régions à bas revenu sur quatre étant regroupées géographiquement autour des régions ayant un niveau de revenu similaire.

Graphique 2.15. Incidence du regroupement territorial entre les pays de l'OCDE



Note : l'incidence du regroupement territorial bas-bas correspond à la part des 20 % de régions les moins bien placées qui présentent un regroupement territorial positif statistiquement significatif (c'est-à-dire qu'elles sont regroupées au niveau territorial avec d'autres régions à faible PIB par habitant) ; l'incidence du regroupement territorial haut-haut correspond à la part des 20 % de régions les mieux placées qui présentent un regroupement territorial positif statistiquement significatif (c'est-à-dire qu'elles sont regroupées au niveau territorial avec d'autres régions à haut PIB par habitant). Les données se rapportent à 2019. Seuls les pays qui comptent au moins 15 régions TL3 sont représentés.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/ph8g7f

Encadré 2.6. Mesurer le degré similitude (dissemblance) entre régions voisines

Le degré de similitude d'une région donnée avec ses voisines peut se mesurer par l'indice local (I) de Moran :

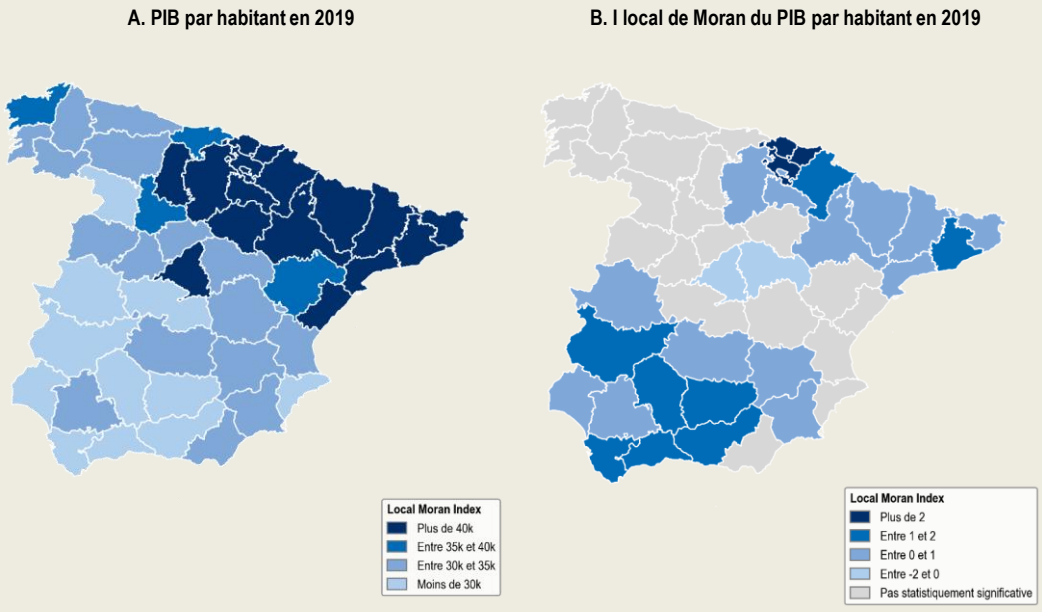
$$Local\ Moran's\ I = (y_i - \bar{y}) \sum_j (y_j - \bar{\bar{y}})$$

sachant que y_i est un indicateur socioéconomique pour la région i, par exemple, le PIB par habitant régional. L'I de Moran peut produire des valeurs positives, négatives ou nulles : les valeurs positives indiquent qu'une région donnée est similaire à ses voisines pour un indicateur économique prédéterminé ; les valeurs négatives indiquent qu'elle est différente de ses voisines ; tandis qu'une valeur nulle signifie qu'il n'y a pas de corrélation avec les conditions socioéconomiques des voisines. Il peut arriver que l'I de Moran ne soit pas estimée avec un degré de précision suffisant auquel cas on dit que les données excluent l'existence d'une similitude/dissemblance territoriale entre des régions contiguës. Si l'I de Moran est estimée avec un degré de précision suffisant et produit une valeur positive, on dit que la région est regroupée autour de régions ayant un niveau de revenu similaire.

Le graphique 2.16 présente un exemple concret du fonctionnement pratique du regroupement territorial en fonction du niveau de PIB par habitant enregistré dans les régions TL3 d'Espagne en 2019. La partie de gauche présente les niveaux de PIB par habitant, tandis que la partie de droite montre la valeur de l'I de Moran estimée, lorsqu'elle est statistiquement significative. Il convient de prêter attention à plusieurs éléments. Premièrement, l'I de Moran n'est pas toujours statistiquement significative. Deuxièmement, lorsqu'une région donnée est entourée par un ensemble de régions ayant un niveau de PIB par habitant très différent du sien, l'I de Moran produit des valeurs négatives (comme pour la Comunidad de Madrid ou la région de Guadalajara dans le centre de l'Espagne). Cette situation est le contraire du regroupement territorial, elle est également appelée « modèle en damier ». Troisièmement, la grande majorité des régions pour lesquelles l'I de Moran est estimée avec un degré de précision suffisant présentent un regroupement territorial. Quatrièmement, pour l'Espagne, le degré de regroupement territorial entre régions ayant un faible PIB par habitant (c'est-à-dire le sud de l'Espagne) est supérieur à celui des régions au PIB par habitant élevé (c'est-à-dire le nord-ouest du pays).

Graphique 2.16. Mesurer le degré de similitude (dissemblance) entre régions voisines : un exemple basé sur le PIB par habitant dans les régions TL3 d'Espagne

PIB per habitant en PPP



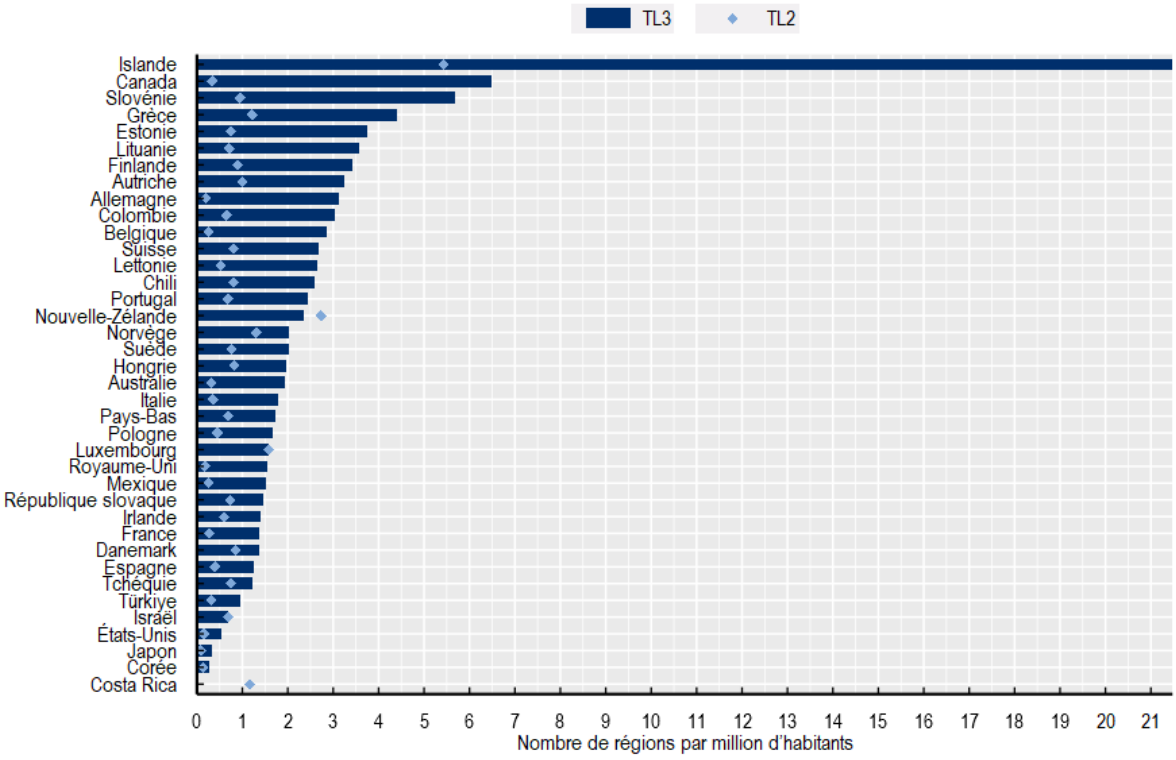
Note : l'I de Moran est considérée comme statistiquement significative lorsque ses valeurs p sont inférieures à 20 %.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

Annexe 2.A. Données régionales de l'OCDE et notes de méthodologie

Définitions territoriales de l'OCDE et morcellement administratif

Les régions sont des unités infranationales à l'intérieur des frontières nationales. Les pays de l'OCDE comptent deux niveaux de régions : les grandes régions (TL2) et les petites régions (TL3). Les frontières régionales correspondent aux divisions administratives définies indépendamment par les pays en fonction de différents critères. À l'exception des États-Unis, les petites régions sont imbriquées dans les grandes régions. Cependant, en Estonie, en Lettonie et au Luxembourg, les frontières des régions TL2 correspondent aux frontières nationales et en Israël et en Nouvelle-Zélande, les frontières des régions TL2 et TL3 sont identiques. Au-dessous des petites régions, les pays définissent des unités locales comme les communes, qui sont généralement imbriquées à l'intérieur des petites régions. Les frontières régionales, en particulier à plus petite échelle, peuvent connaître des variations dans le temps lorsque les régions fusionnent et se divisent en conséquence des évolutions démographiques et politiques.

Graphique d'annexe 2.A.1. Nombre de régions TL2 et TL3 par million d'habitants, 2021



Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/4amktr

La comparaison des niveaux d'inégalité et des classements entre les niveaux territoriaux n'est pas utile parce que la manière dont l'information est ajustée varie entre les pays[10]. Le niveau de morcellement administratif, c'est-à-dire la division des territoires nationaux en unités administratives, est variable entre

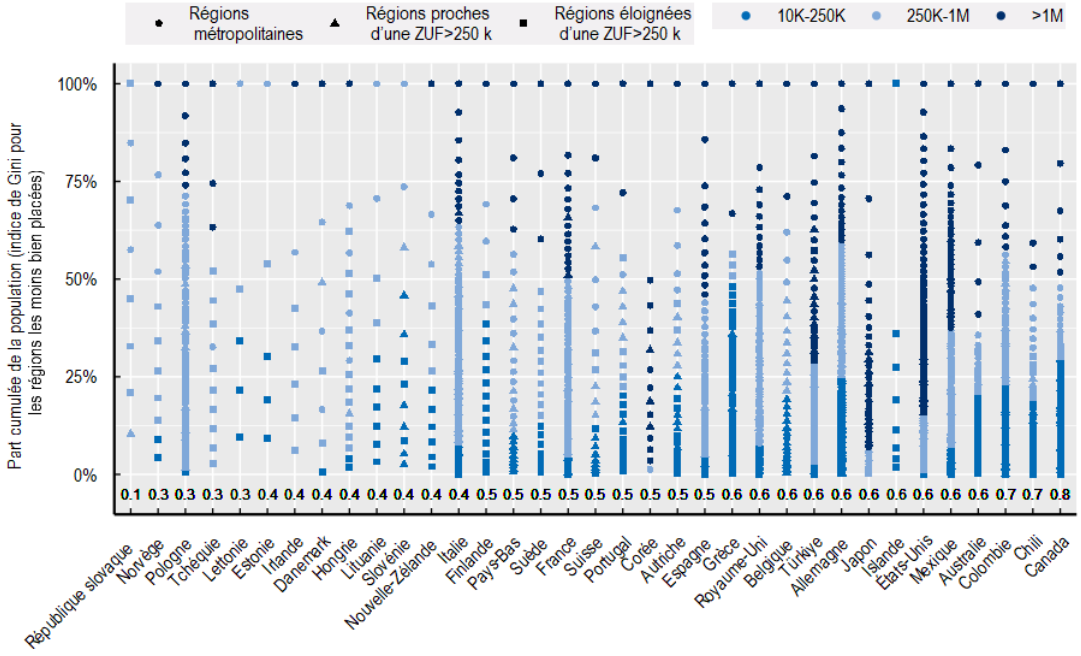
les pays de l'OCDE, en particulier au niveau TL3. Au niveau TL2, le nombre de régions TL2 pour 1 million d'habitants s'étend de 0.08 au Japon à 5.4 en Islande. Au niveau TL3, il varie de 0.33 en Corée à presque 8 régions pour 1 million d'habitants au Canada (soit 293 régions pour environ 38 millions de personnes).

La répartition de la population entre les régions des pays de l'OCDE est inégale. Les pays très urbanisés comme les États-Unis et les pays peu densément peuplés comme l'Australie et l'Espagne affichent une plus grande disparité quant à la répartition de la population entre les régions. L'Australie affiche les plus fortes inégalités en matière de répartition de la population entre les petites régions, 5 seulement de ses 51 régions concentrant 60 % de la population nationale. À l'inverse, les populations des pays d'Europe orientale, Israël et le Royaume-Uni sont réparties de façon plus équitable.

La concentration de la population n'est pas toujours associée à une population nombreuse. Les grands pays très urbanisés comme les États-Unis et le Japon ont de nombreuses régions comptant au moins 1 million d'habitants et de nombreuses (grandes) régions métropolitaines (Graphique d'annexe 2.A.2). En outre, les pays peuvent avoir des niveaux de population similaires mais des degrés de concentration différents. Ainsi, la France et le Royaume-Uni ont des niveaux de population similaires, mais la population et l'emploi sont moins concentrés au Royaume-Uni. Le Royaume-Uni compte également peu de petites régions de plus de 1 million d'habitants alors qu'elles sont nombreuses en France. Bien que ce soit étonnant puisque la taille des deux pays est similaire, le Royaume-Uni affiche un plus grand morcellement administratif (Graphique d'annexe 2.A.1). Ainsi, le Greater London est composé de 21 petites régions différentes tandis que l'Île-de-France n'en compte que 8 (départements). Les données de ce chapitre agrègent donc les valeurs pour les régions TL3 qui appartiennent à la même ZUF (dont 50 % de la population régionale vit dans une ZUF).

Graphique d'annexe 2.A.2. Part cumulée de la population pour les régions TL3, pays de l'OCDE, 2021

Les pays sont classés selon l'indice de Gini des inégalités en matière de répartition de la population



Note : les pays ne comptant pas plus d'une région sont exclus (Luxembourg).
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/ymevgd

La concentration de la population dans certains pays dépend de l'échelle territoriale utilisée. Cela s'explique par la combinaison de la moindre densité de la population et du niveau relatif de morcellement administratif. Ainsi, l'indice de Gini appliqué à la population au Danemark et en Finlande, deux pays ayant des tailles de population similaires, s'établit à 0.2 et 0.3 pour les grandes régions. Pour les petites régions, l'indice de Gini s'établit toujours à 0.2 au Danemark (1 des 11 régions concentre 15 % de la population) mais passe à 0.5 en Finlande (1 des 19 régions concentre 30 % de la population) (Graphique d'annexe 2.A.2). La faible densité de population en Finlande, ainsi que les différents niveaux de morcellement administratif, expliquent ces différences. Comme il n'est pas possible de démêler ces effets, le présent chapitre n'établit pas de comparaisons directes des indicateurs d'inégalités entre les petites et les grandes régions.

Typologie de l'accès aux villes

Les mesures traditionnelles des inégalités comme les indices de Theil et de Gini ne prennent pas en compte la situation géographique des régions et ne reconnaissent pas que l'activité économique et les personnes se regroupent généralement sur le territoire (Rey, Arribas-Bel et Wolf, 2020[62]). L'OCDE a mis au point le concept de zones urbaines fonctionnelles (ZUF) – composées des centres urbains et de leurs aires de migration alternante – pour surmonter ces limites. Au niveau régional, la typologie de l'accès aux villes de l'OCDE offre un moyen de résoudre le problème du morcellement administratif et de la non prise en compte de la proximité (Fadic et al., 2019[70]).

La typologie classe les petites régions (TL3) entre les régions métropolitaines et non métropolitaines en fonction des critères suivants :

- **Régions métropolitaines**, si plus de la moitié de la population vit dans une ZUF. Les régions métropolitaines sont subdivisées en : **grande région métropolitaine**, si plus de la moitié de la population vit dans une (grande) ZUF d'au moins 1.5 million d'habitants ; et **région métropolitaine de taille moyenne**, si plus de la moitié de la population vit dans une ZUF (de taille moyenne) abritant entre 250 000 et 1.5 million d'habitants.
- **Régions non métropolitaines**, si moins de la moitié de la population vit dans une ZUF de taille moyenne/grande. Ces régions sont encore subdivisées en fonction de leur niveau d'accès aux ZUF de tailles différentes : **proche d'une ZUF de taille moyenne/grande** si plus de la moitié de la population vit à un maximum de 60 minutes de route d'une ZUF de taille moyenne/grande (de plus de 250 000 habitants) ou si la région TL3 contient plus de 80 % de la superficie d'une ZUF de taille moyenne/grande ; **proche d'une petite ZUF** si la région n'a pas accès à une ZUF de taille moyenne/grande et au moins la moitié de sa population a accès à une petite ZUF (entre 50 000 et 250 000 habitants) à un maximum de 60 minutes de voiture, ou contient 80 % de la superficie d'une petite ZUF ; et **éloignée** dans les autres cas.

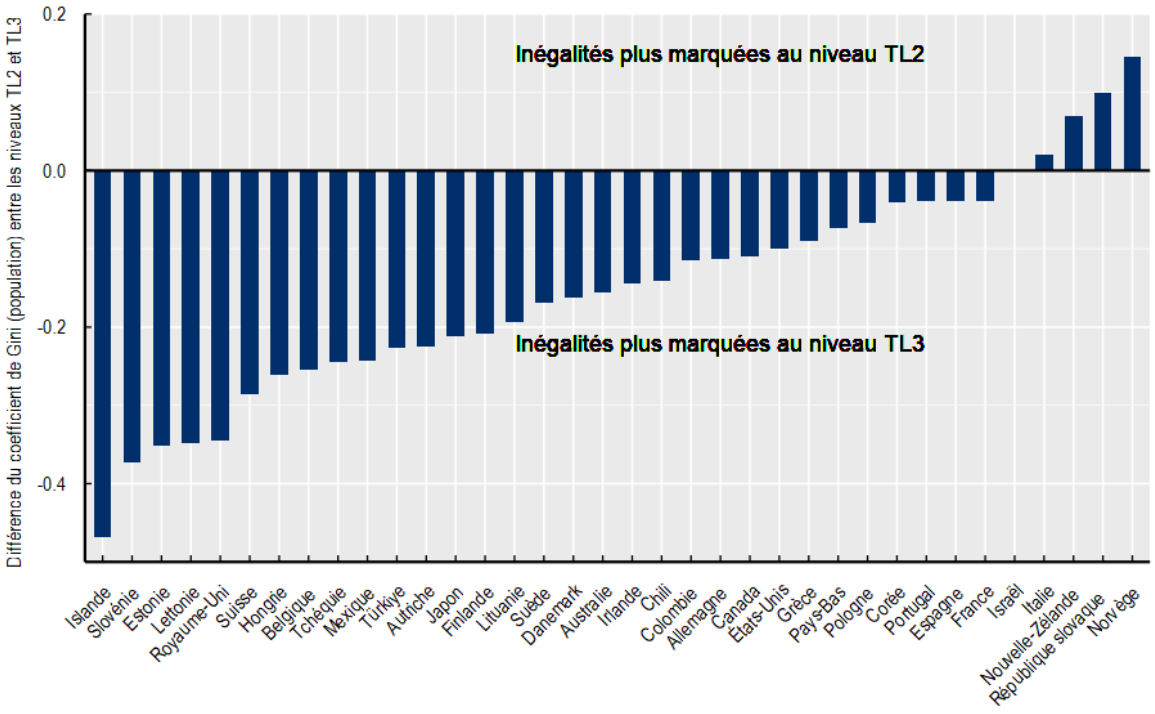
Incidence des unités territoriales sur la mesure de l'inégalité

Les mesures de l'inégalité sont sensibles au regroupement des observations en classes. Ainsi, les mesures des inégalités interpersonnelles utilisent des classes de revenu, qui diffèrent quant au nombre de tranches de revenu disponibles et quant à l'exclusion des catégories les plus élevées. L'équivalent territorial des classes de revenu sont les unités territoriales, ce qui implique que les indices d'inégalité dépendront de l'échelle géographique de l'analyse. Dans ce cas, on suppose implicitement que le revenu d'une région est réparti de manière équitable au sein de sa population (Rey, Arribas-Bel et Wolf, 2020[62]).

L'orientation de l'évolution des inégalités lorsqu'on passe d'une grande échelle (TL2) à une plus petite échelle ne dépend pas seulement de la fragmentation relative aux niveaux inférieurs mais aussi de la répartition de la population. Ainsi, prenons un pays comptant 2 régions TL2, l'une de 125 habitants,

dont 100 vivent dans une ville, et une autre de 42 habitants, dont 40 vivent dans une ville. En divisant les deux régions TL2 en 4 régions TL3, dont 2 contenant les 2 villes, on réduit les niveaux d'inégalité au niveau TL3, car la contribution de la plus grande région à la population diminue de 75 % (125/167) à 60 % (100/167). Dans les pays de l'OCDE, passer du niveau TL2 au niveau TL3 conduit à des degrés d'inégalité supérieurs, similaires et inférieurs quant à la répartition de la population (Graphique d'annexe 2.A.3).

Graphique d'annexe 2.A.3. Différence du coefficient de Gini de la répartition de la population entre les niveaux TL2 et TL3, en fonction des valeurs de la population en 2021



Note : l'Estonie, Israël, la Lettonie, le Luxembourg et la Nouvelle-Zélande ne sont pas inclus car les niveaux TL2 et TL3 coïncident. Aucune donnée sur le niveau TL3 n'est disponible pour le Costa Rica.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/ut1kb4

Annexe 2.B. Tableaux synthétiques

Tableau d'annexe 2.B.1. Mesures synthétiques des inégalités régionales en matière de PIB par habitant (TL3) par pays, 2000-20

	Indice de Theil		Mieux placées/ moins bien placées		Mieux placées/moyenne		Moins bien placées/ moyenne	
	2000-09	2010-20	2000-09	2010-20	2000-09	2010-20	2000-09	2010-20
	Inégalité principalement en hausse (linéaire)							
Belgique	0.03	0.03	2.03	2.03	1.58	1.56	0.78	0.77
Danemark	0.01	0.02	1.56	1.68	1.32	1.39	0.85	0.82
Estonie	0.07	0.08	2.36	2.48	1.78	1.83	0.76	0.74
France	0.02	0.02	2.27	2.46	1.93	2.08	0.85	0.84
Royaume-Uni	0.03	0.03	2.14	2.23	1.71	1.78	0.80	0.80
Suède	0.01	0.01	1.73	1.79	1.58	1.60	0.91	0.90
	Inégalité principalement en hausse (non linéaire)							
Hongrie	0.04	0.05	2.72	2.66	1.99	1.96	0.73	0.74
Italie	0.03	0.04	2.32	2.43	1.56	1.62	0.67	0.67
Japon	0.01	0.01	1.53	1.47	1.36	1.30	0.89	0.89
Lituanie	0.04	0.05	2.25	2.32	1.71	1.77	0.76	0.76
Pologne	0.04	0.05	2.50	2.72	1.89	1.98	0.76	0.73
République slovaque	0.11	0.11	2.90	3.01	1.75	1.83	0.61	0.61
Slovénie	0.02	0.03	1.98	1.97	1.62	1.63	0.82	0.83
États-Unis	0.02	0.03	1.76	1.90	1.50	1.56	0.85	0.82
Tchéquie	0.02	0.02	2.05	2.10	1.77	1.79	0.86	0.85
	Inégalité principalement en baisse (linéaire)							
Finlande	0.02	0.01	1.83	1.67	1.53	1.47	0.84	0.88
Grèce	0.03	0.03	1.99	2.04	1.56	1.65	0.79	0.81
Lettonie	0.07	0.06	2.64	2.44	1.74	1.72	0.66	0.71
Norvège	0.04	0.03	1.94	1.90	1.59	1.54	0.82	0.81
Portugal	0.03	0.02	2.24	1.88	1.70	1.54	0.76	0.82
Türkiye	0.07	0.06	3.68	3.36	2.26	2.16	0.61	0.64
	Inégalité principalement en baisse (non linéaire)							
Autriche	0.02	0.02	1.74	1.57	1.36	1.26	0.78	0.80
Allemagne	0.04	0.04	2.25	2.05	1.67	1.57	0.74	0.77
Espagne	0.02	0.02	1.79	1.84	1.41	1.45	0.79	0.79
Corée	0.06	0.05	1.81	1.85	1.29	1.30	0.71	0.70
Pays-Bas	0.02	0.02	1.72	1.68	1.43	1.43	0.83	0.85
Nouvelle-Zélande	0.02	0.02	1.58	1.52	1.29	1.24	0.82	0.82

Note : les pays dont le PIB par habitant est supérieur aux niveaux de l'OCDE en 2000 et 2020 sont indiqués en gras.
Les régions les mieux/moins bien placées sont calculées en équivalent de la population (régions les mieux/moins bien placées comptant au moins 20 % de la population). L'interprétation du PIB par habitant des 20 % de régions les mieux/moins bien placées correspond au fait que 20 % de la population du pays détiennent 20 % de la valeur.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

Tableau d'annexe 2.B.2. Tableau synthétique de la part de l'inégalité entre groupes entre les types de régions TL3, 2000-20

	Grandes régions métropolitaines par rapport au reste		Régions métropolitaines par rapport au reste		Régions éloignées d'une ZUF>250 k par rapport au reste	
	2000-09	2010-20	2000-09	2010-20	2000-09	2010-20
	Grandes régions métropolitaines/les mieux placées par rapport au reste					
Danemark	2.01	1.85	1.26	1.14	1.10	1.00
France	1.04	1.04	0.87	0.90	0.73	0.74
Hongrie	1.94	1.45	1.31	1.21	1.10	1.06
Corée	1.67	1.49	1.20	1.14		
Pologne	1.63	1.25	1.14	1.08	0.83	0.86
Portugal	1.24	1.01	0.94	0.92	0.96	0.94
Suède	3.06	2.15	1.01	1.04	0.87	0.97
Türkiye	1.46	1.19	1.04	0.91	1.08	1.01
Royaume-Uni	1.79	1.52	1.27	1.13	0.55	0.52
États-Unis	2.18	1.71	1.20	0.99	0.95	0.86
Tchéquie	3.64	2.75	0.80	0.80	0.69	0.75
	Régions métropolitaines/les mieux placées par rapport au reste					
Belgique	0.59	0.40	0.99	0.88	0.31	0.33
Estonie			1.90	1.71	1.64	1.60
Finlande			1.19	1.11	1.03	1.03
Lettonie			1.60	1.59	1.39	1.48
Lituanie			1.24	1.21	1.07	1.13
Norvège			0.94	0.93	0.82	0.87
République slovaque			1.26	1.20	0.80	0.79
Espagne	1.18	1.11	1.41	1.29	1.20	1.16
Pays-Bas	1.33	1.06	1.19	1.07		
	Régions métropolitaines par rapport au reste					
Allemagne	0.99	0.93	1.22	1.11	0.63	0.55
Japon	1.54	1.10	1.21	1.18	0.38	0.34
Nouvelle-Zélande			1.46	1.13	1.26	1.05
Slovénie			1.21	0.96	0.99	0.85
	Régions éloignées d'une ZUF>250 k par rapport au reste					
Autriche	0.49	0.43	0.77	0.62	1.37	1.27
Grèce	1.11	0.61	0.79	0.58	1.04	1.11
Italie	0.65	0.63	0.88	0.81	1.15	1.12

Note : les valeurs sont exprimées par rapport à la moyenne de l'OCDE. Les pays affichant une augmentation des inégalités sont indiqués en gras. Les régions affichant des valeurs nulles n'ont pas de région du type correspondant.
Source : OCDE (2022[33]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

Références

Ahlfeldt, G. et E. Pietrostefani (2019), « The economic effects of density: A synthesis », *Journal of Urban Economics*, vol. 111, pp. 93-107, https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.04.006. [22]

Autor, D., D. Dorn et G. Hanson (2013), « The geography of trade and technology shocks in the United States », *American Economic Review*, vol. 103/3, pp. 220-225, https://doi.org/10.1257/aer.103.3.220. [18]

Balestra, C. et R. Tonkin (2018), « Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database », *OECD Statistics Working Papers*, n° 2018/01, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/7e1bf673-en. [73]

Boulant, J., M. Brezzi et P. Veneri (2016), « Income Levels And Inequality in Metropolitan Areas: A Comparative Approach in OECD Countries », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2016/6, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jlwj02zz4mr-en. [66]

CE (2022), *8e rapport sur la cohésion la cohésion en Europe à l'horizon 2050*, Commission européenne. [15]

Combes, P. et al. (2011), « The rise and fall of spatial inequalities in France: A long-run perspective », *Explorations in Economic History*, vol. 48/2, pp. 243-271, https://doi.org/10.1016/j.eeh.2010.12.004. [4]

Diemer, A. et al. (2022), « The regional development trap in Europe », *Economic Geography*, pp. 1-23, https://doi.org/10.1080/00130095.2022.2080655. [17]

Dijkstra, L., E. Garcilazo et P. McCann (2013), « The economic performance of European cities and city regions: Myths and realities », *European Planning Studies*, vol. 21/3, pp. 334-354, https://doi.org/10.1080/09654313.2012.716245. [21]

Dijkstra, L., H. Poelman et A. Rodríguez-Pose (2019), « The geography of EU discontent », *Regional Studies*, vol. 54/6, pp. 737-753, https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603. [12]

Elbers, C. et al. (2008), *Re-Interpreting between-group inequality*, pp. 231-245, https://link.springer.com/article/10.1007/s10888-007-9064-x. [64]

Eurostat (2022), *Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail*, https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-labour-force-survey. [43]

Fadic, M. et al. (2019), « Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2019/06, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b902cc00-en. [70]

Faggian, A. et A. Ascani (2021), « Productivity and resilience. A post-COVID-19 perspective », OECD-EC high-level expert workshop series Productivity Policy for Places, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/regional/W5-S1-Alessandra-Faggian-Andrea-Ascani.pdf (consulté le 31 janvier 2022). [60]

Garcilazo, E., A. Moreno-Monroy et 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. [58]

Glaeser, E. et J. Gottlieb (2009), « The wealth of cities: Agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States », *Journal of Economic Literature*, vol. 47/4, pp. 983-1028, https://doi.org/10.1257/jel.47.4.983. [3]

Gluschenko, K. (2017), « Measuring regional inequality: To weight or not to weight? », *Spatial Economic Analysis*, vol. 13/1, pp. 36-59, https://doi.org/10.1080/17421772.2017.1343491. [61]

Gouvernement du Royaume-Uni (2022), « Levelling up the United Kingdom », Presented to Parliament by the Secretary of State for Levelling Up, Housing and Communities by Command of Her Majesty, https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom. [31]

Hanushek, E. et L. Woessmann (2020), « The economic impacts of learning losses », OCDE, Paris, https://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf. [10]

Hirschman, A. et M. Rothschild (1973), « The changing tolerance for income inequality in the course of economic development », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87/4, pp. 544-566, https://www.jstor.org/stable/1882024#metadata_info_tab_contents. [1]

Hsia, R. et al. (2012), « Is emergency department closure resulting in increased distance to the nearest emergency department associated with increased inpatient mortality? », *Annals of Emergency Medicine*, vol. 60/6, pp. 707-715.e4, https://doi.org/10.1016/j.annemergmed.2012.08.025. [49]

Iammarino, S., A. Rodríguez-Pose et M. Storper (2019), « Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications », *Journal of Economic Geography*, vol. 19/2, pp. 273-298, https://academic.oup.com/joeg/article/19/2/273/4989323. [69]

Institute for Fiscal Studies (2021), *London Calling? Higher Education, Geographical Mobility and Early-career Earnings*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1022365/London_calling_final_for_dfe_with_accessibility.pdf. [46]

JRC (2022), *New Perspectives on Territorial Disparities: From Lonely Places to Places of Opportunities*, Centre commun de recherche, Commission européenne, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8fcaf458-f1da-11ec-a534-01aa75ed71a1/language-en. [47]

Kemeny, T. et M. Storper (2020), « Superstar cities and left-behind places: Disruptive innovation, labor demand, and interregional inequality », International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science, http://eprints.lse.ac.uk/103312/1/Kemeny_superstar_cities_left_behind_place_wp41.pdf. [8]

Königs, S. et al. (2023), « Géographie des inégalités de revenu dans les pays de l'OCDE : Données issues des registres nationaux », Éditions OCDE, Paris. [63]

Kuznets, S. (1955), « Economic growth and income inequality », *American Economic Review*, vol. 45, pp. 1-28. [2]

Manduca, R. (2019), « The contribution of national income inequality to regional economic divergence », *Social Forces*, vol. 98/2, pp. 622-648, https://doi.org/10.1093/sf/soz013. [9]

Mapbox (2022), *Navigation*, https://docs.mapbox.com/api/navigation/. [45]

McCann, P. (2022), « The differential economic geography of regional and urban growth and prosperity in industrialised countries », *GOLD VI Working Paper Series*, n° 13, https://gold.uclg.org/sites/default/files/13_the_differential_economic_geography_of_regional_and_urban_growth_and_prosperity_in_industrialised_countries_by_philip_mccann.pdf. [65]

Moretti, E. (2012), *The New Geography Of Jobs*, Houghton Mifflin Harcourt. [6]

Navaretti, G. et B. Markovic (2021), « Place-based policies and the foundations of productivity in the private sector: What are we building on? », OECD-EC high-level expert workshop Productivity Policy for Places, OCDE Paris. [19]

OCDE (2023), *Perspectives des migrations internationales 2022*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/7244fc44-fr. [37]

OCDE (2022), *Adapting Regional Policy in Korea: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/6108b2a1-en. [29]

OCDE (2022), *Addressing territorial disparities in future infrastructure needs in the wake of the COVID-19 crisis: A G20 perspective*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/e246f50f-en. [14]

OCDE (2022), « ADHEP database », non publié, OCDE, Paris. [44]

OCDE (2022), *Delivering Quality Services to All in Alentejo: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/63ffb4d7-en. [40]

OCDE (2022), *OECD Regions and Cities at a Glance 2022*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/14108660-en. [36]

OCDE (2022), « Optimiser l'investissement public pour faire face aux inégalités régionales, aux grandes tendances et aux chocs futurs », *OCDE*, n° 29, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/1ba1278d-fr. [59]

OCDE (2022), *Regards sur l'éducation 2022 Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/8b532813-fr. [39]

OCDE (2022), *Resourcing Higher Education in Portugal*, Higher Education, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/a91a175e-en. [41]

OCDE (2022), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données)*, OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/env-data-fr. [33]

OCDE (2022), *The Contribution of Migration to Regional Development*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/57046df4-en. [38]

OCDE (2022), *Unlocking Rural Innovation*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9044a961-en. [42]

OCDE (2021), *Bridging Digital Divides in G20 Countries*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/35c1d850-en. [51]

OCDE (2021), *Delivering Quality Education and Health Care to All: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/83025c02-en. [11]

OCDE (2021), « Les régions dans la mondialisation : Une approche originale de l'internationalisation des régions et son application au cas français », *OCDE*, n° 20, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5c76db6f-fr. [20]

OCDE (2020), « A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/a-systemic-resilience-approach-to-dealing-with-covid-19-and-future-shocks-36a5bdfb. [13]

OCDE (2020), « Implications de la crise du coronavirus pour le développement rural », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/implications-de-la-crise-du-coronavirus-pour-le-developpement-rural-7bb4ae6d/. [50]

OCDE (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en. [52]

OCDE (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d25cef80-en. [16]

OCDE (2019), *« Promoting Healthy Ageing », rapport établi en vue de la présidence japonaise du G20 en 2019*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/g20/topics/global-health/G20-report-promoting-healthy-ageing.pdf. [56]

OCDE (2019), *Déclaration sur les politiques susceptibles de forger un avenir meilleur pour les régions, les villes et les zones rurales*, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0448. [28]

OCDE (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264289925-en. [30]

OCDE (2014), *Comment va la vie dans votre région? : Mesurer le bien-être régional et local pour les politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264223981-fr. [27]

OCDE (2014), *Perspectives régionales de l'OCDE 2011 : Des régions résilientes pour des économies plus fortes*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264121126-fr. [25]

OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264174634-en. [26]

OCDE (2010), *Régions et croissance : Une analyse des tendances*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264056541-fr. [24]

OCDE/Commission européenne (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en. [48]

OCDE et al. (2021), *Applying the Degree of Urbanisation: A Methodological Manual to Define Cities, Towns and Rural Areas for International Comparisons*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris/Union européenne, Bruxelles, https://doi.org/10.1787/4bc1c502-en. [32]

Parry, J. (2022), « sfdep: Spatial dependence for simple features », https://github.com/josiahparry/sfdep. [68]

Puga, D. (1999), « The rise and fall of regional inequalities », *European Economic Review*, vol. 43/2, pp. 303-334, https://doi.org/10.1016/s0014-2921(98)00061-0. [5]

Rey, S., D. Arribas-Bel et L. Wolf (2020), « Spatial inequality dynamics », dans *Geographic Data Science with Python*, https://geographicdata.science/book/notebooks/09_spatial_inequality.html (consulté le June 2022). [62]

Rey, S. et R. Smith (2012), « A spatial decomposition of the Gini coefficient », *Letters in Spatial and Resource Sciences*, vol. 6/2, pp. 55-70, https://doi.org/10.1007/s12076-012-0086-z. [67]

Rice, P. et A. Venables (2020), « The persistent consequences of adverse shocks: How the 1970s shaped UK regional inequality », *CEPR Discussion Paper*, n° DP15261. [57]

Rosés, J. et N. Wolf (2018), « Regional economic development in Europe, 1900–2010: A description of the patterns », *CEPR Discussion Papers*, n° 12749, https://cepr.org/publications/dp12749. [72]

Rouzet, D. et al. (2019), « Fiscal challenges and inclusive growth in ageing societies », *OECD Economic Policy Papers*, n° 27, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c553d8d2-en. [55]

Schiavina, M. et al. (2023), *GHSL Data Package 2023*, Office des publications de l'Union européenne, https://doi.org/10.2760/098587. [34]

Souder, A. et al. (2023), « Going granular - A new database on migration in municipalities across the OECD », OCDE, Paris. [35]

Südekum, J. (2021), « Place-based policies - How to do them and why », *DICE Discussion Paper*, n° 367, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/237051/1/1767077793.pdf. [7]

Trapeznikova, I. (2019), « Measuring income inequality », IZA World of Labor, https://doi.org/10.15185/izawol.462. [71]

Venables, A. (2018), « Globalization and urban polarization », *Review of International Economics*, vol. 26/5, pp. 981-996, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/roie.12366. [23]

Vollset, S. et al. (2020), « Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: A forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study », *The Lancet*, vol. 396/10258, pp. 1285-1306, https://doi.org/10.1016/s0140-6736(20)30677-2. [54]

Weiss, D. et al. (2020), « Global maps of travel time to healthcare facilities », *Nature Medicine*, vol. 26/12, pp. 1835-1838, https://doi.org/10.1038/s41591-020-1059-1. [53]

Notes

[1] Il s'agit du rapport entre le revenu disponible des 20 % de personnes les plus riches et celui des 20 % de personnes les plus pauvres de la population.

[2] Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE est une étude internationale qui mesure tous les 3 ans les compétences des élèves de 15 ans en matière de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et scientifique.

[3] Le reste du document emploie indifféremment les termes PIB par habitant et revenu par habitant.

[4] En outre : il est possible que le PIB et la population ne soient pas enregistrés au même endroit (lieu de résidence ou lieu de travail) ; les indices des prix implicites nationaux ne tiennent pas compte du niveau plus élevé du coût de la vie dans les villes, et la valeur du PIB dans certains services comme les services financiers et l'immobilier peut être faussée selon le lieu où les opérations sont enregistrées.

[5] Un ratio supérieur à 1 indique la présence de régions ayant des valeurs très élevées ou très faibles par rapport à la moyenne. Cet indicateur a été utilisé pour analyser les inégalités interpersonnelles dans les pays de l'OCDE (Balestra et Tonkin, 2018[73]).

[6] La valeur absolue est différente parce que chaque mesure utilise tous les pays pour lesquels des données sont disponibles (26 pays de l'OCDE au niveau TL3 et 29 pays de l'OCDE au niveau TL2. Les évolutions sont identiques lorsqu'on utilise le même groupe de 23 pays de l'OCDE pour les deux niveaux.

[7] L'écart absolu de revenu par habitant entre les régions les mieux placées et celles les moins bien placées peut se creuser même en cas de réduction de la polarisation mesurée par le ratio du PIB par habitant entre les régions les mieux placées et celles les moins bien placées. Étant donné que le PIB par habitant est plus élevé dans les régions les mieux placées que dans celles moins bien placées (par exemple 50 000 EUR contre 10 000 EUR), lorsque les régions les mieux et les moins bien placées ont exactement le même taux de croissance (10 % par exemple), l'écart absolu entre elles augmente (de 400 euros, c'est-à-dire 50 500 euros moins 10 100 EUR) et l'écart relatif reste identique (5 dans les deux cas).

[8] Les autres pays de ce groupe ne comptent pas de régions non métropolitaines situées à proximité d'une zone métropolitaine.

[9] La géographie du regroupement territorial présentée ici tend à s'écarter de celle décrite dans Rosés et Wolf (2018[72]), qui rapportent l'émergence au vingtième siècle d'« îlots de prospérité » en Europe, c'est-à-dire des regroupements de régions de plus en plus riches généralement situés autour des plus grandes zones métropolitaines d'Europe. Cette divergence tient principalement au fait que les unités géographiques employées dans l'analyse sont différentes : les régions TL2 dans Rosés et Wolf (2018[72]) et les régions TL3 (en combinant celles qui appartiennent aux mêmes régions métropolitaines) dans la présente analyse.

[10] Cela s'explique techniquement par le fait qu'il n'est pas possible d'établir un classement concluant des répartitions lorsque les courbes de Lorenz se croisent (Trapeznikova, 2019[71]).

3 La productivité et les inégalités de revenu entre les régions

Le présent chapitre s'intéresse à la manière dont la productivité régionale contribue aux inégalités de revenu entre les régions. Il est composé de quatre sections : la première décrit le lien entre l'activité économique des secteurs exportateurs et les écarts de productivité ; la deuxième souligne l'importance d'améliorer la croissance de la productivité dans l'ensemble des secteurs, en mettant l'accent sur le rôle des progrès technologiques, du dynamisme des entreprises et de l'innovation en tant que moteurs de croissance ; la troisième montre en quoi une gestion efficace des avantages et des risques potentiels liés aux échanges peut contribuer au développement régional ; et la quatrième expose les arguments en faveur d'une transition vers des secteurs à la fois verts et productifs.

En bref

- Il existe dans les pays de l'OCDE d'importantes disparités en matière de productivité. Durant les années 2010, la productivité du travail dans la région la plus productive de l'OCDE était environ deux fois plus élevée en moyenne que dans la région la moins productive.
- La réduction des écarts de productivité est un vecteur important de la diminution des inégalités de revenu entre les régions. Entre 2001 et 2019, les écarts de productivité ont baissé dans presque tous les pays ayant enregistré une baisse des inégalités de PIB (produit intérieur brut) par habitant. Il existe un potentiel de progression en matière de productivité et ce potentiel peut être exploité dans l'ensemble des régions. Combler entièrement les écarts de productivité entre les régions ne saurait toutefois être un objectif réaliste, dans la mesure où le potentiel de progression de chaque région dépend, entre autres, des conditions géographiques et des économies d'agglomération permises par les (grandes) villes, lesquelles, quand elles évoluent, le font à un rythme particulièrement lent.
- Un niveau élevé d'activité économique dans les secteurs exportateurs se traduit par un niveau élevé de productivité. Entre 2001 et 2019, l'augmentation annuelle moyenne de 0.1 point de la part de l'emploi régional dans le secteur des produits exportables s'est accompagnée d'une hausse de près de 0.2 point de la croissance annuelle du taux de productivité pour les produits exportables, et de 0.06 point dans le cas des services exportables. Le renforcement des activités exportables dans les régions à faible productivité peut par conséquent permettre de réduire les disparités en matière de productivité au sein des pays. Dans les régions non métropolitaines, les secteurs exportateurs en particulier offrent de nombreuses possibilités, dans la mesure où la part de l'emploi et la valeur ajoutée brute (VAB) qu'ils représentent dans l'économie régionale sont en moyenne près de 50 % supérieures à ce qu'elles sont dans les régions métropolitaines. Toutefois, les secteurs exportateurs sont également davantage exposés à la concurrence internationale et aux chocs mondiaux, lesquels peuvent stimuler l'innovation et l'investissement et ainsi augmenter la productivité, mais aussi rendre ces régions plus vulnérables.
- Les écarts sectoriels de productivité entre les régions révèlent le potentiel inexploité des régions à la traîne. Les disparités régionales dans la productivité totale reflètent en partie les différences observées dans la composition sectorielle, mais aussi les disparités de productivité dans les mêmes secteurs. Il apparaît donc possible de stimuler la croissance de la productivité à travers des politiques d'innovation active et de diffusion et de mise à l'échelle de l'innovation, mais aussi par des investissements dans les infrastructures (technologies numériques, par exemple).
- Les disparités régionales en matière d'innovation et de progrès technologiques ont contribué à l'élargissement des écarts de productivité. Les progrès technologiques, notamment dans les services exportables, permettent d'augmenter la productivité pour l'ensemble des entreprises, mais encore plus dans les entreprises comptant des travailleurs très qualifiés et dotés d'un haut niveau d'instruction. Ces travailleurs ont tendance à vivre et à travailler dans les grandes villes ou régions métropolitaines qui figurent déjà parmi les zones les plus productives de leur pays. L'innovation qui aboutit à des brevets est, de la même manière, particulièrement concentrée, puisque plus de 60 % des brevets internationaux sont issus de seulement 10 % des régions.
- La transition nécessaire vers des économies climatiquement neutres pourrait encore accentuer les disparités entre les territoires. Les secteurs qui font partie des plus difficiles à mettre en phase avec les objectifs de neutralité climatique ont eux aussi tendance à être concentrés dans des régions spécifiques qui sont souvent plus faibles sur le plan socioéconomique. Les emplois

associés comptent en outre parmi les plus productifs et les mieux payés dans ces régions. Par conséquent, à moins que des politiques adaptées soient mises en œuvre pour aider les régions à faire face à ces évolutions, la transition vers la neutralité climatique ne pourrait qu'accroître les disparités économiques dans les pays de l'OCDE.

Introduction

Il est largement reconnu que la productivité constitue un moteur essentiel de la croissance économique et de l'augmentation des niveaux de revenu. Des taux d'emploi élevés, dus en partie à la croissance démographique, contribuent également à l'augmentation des niveaux de revenu. Or, dans la mesure où 14 pays de l'OCDE sont confrontés à un déclin de leur population d'ici à 2040 (voir le chapitre 2), dont 40 % des régions de l'OCDE (également touchées par un problème de vieillissement de la population pour la plupart), on ne saurait trop souligner l'importance de la productivité pour lutter contre les disparités régionales en matière de revenu.

Il n'est toutefois pas étonnant que, compte tenu du lien étroit qui existe entre la productivité et le revenu, les écarts de productivité d'une région à l'autre ont tendance à donner lieu à des écarts de revenu. Ceux-ci reflètent, en partie, certains facteurs géographiques, et plus particulièrement la spécialisation des activités liées à l'avantage comparatif des régions, dont l'accès à certains marchés, ressources naturelles ou infrastructures et, de plus en plus, à des compétences et connaissances spécifiques. Cependant, les disparités en matière de productivité ont également trait à des problèmes d'échelle, et notamment à des économies d'échelle. Celles-ci jouent un rôle de plus en plus important dans la croissance de la productivité, en particulier dans les activités de service à forte intensité de savoir. Les régions métropolitaines disposent à cet égard d'un avantage comparatif indéniable grâce aux effets d'agglomération. La productivité d'une ville augmente en effet de 2 % à 5 % chaque fois qu'elle double en taille (OCDE, 2015[1]).

Compte tenu de ces différences en grande partie structurelles entre les régions, l'éradication totale des disparités de productivité ne saurait toutefois être un objectif réaliste. Il est néanmoins possible de réduire ces écarts par une meilleure compréhension des déterminants des inégalités, en particulier dans le contexte des progrès rapides permis notamment par la transformation numérique, la nécessité d'accélérer la transition écologique et l'évolution des courants d'échanges, en mettant par exemple davantage l'accent sur la résilience. Tous ces facteurs commencent en outre à faire évoluer la nature des avantages comparatifs régionaux, présentant par là même de nouvelles difficultés, mais aussi de nouvelles possibilités.

Les régions non métropolitaines, par exemple, ont tendance à être dans une position moins favorable, car elles disposent d'un accès plus restreint aux infrastructures ou car l'intensité et l'adoption de l'innovation, deux moteurs essentiels de la productivité régionale, sont plus faibles que dans d'autres régions. Il existe néanmoins une marge de manœuvre importante pour régler ce problème (OCDE, 2022[2]). Des liaisons de transport inadaptées, par exemple, peuvent limiter le potentiel de progression de la productivité dans les régions non métropolitaines où les ressources naturelles sont des atouts importants (OCDE, 2020[3]). Des infrastructures numériques moins développées ou de moindre qualité peuvent également limiter le niveau de productivité auquel les régions peuvent accéder. Cette fois encore, ces différences structurelles

ne sont pas insurmontables et y remédier peut également générer des avantages qui ne se limitent pas à la seule croissance de la productivité (OCDE, 2020[3]).

Les gains de productivité se manifestent dans différents domaines, que ce soit dans l'approfondissement des marchés du travail, rendant ainsi possible une meilleure mise en correspondance des compétences des travailleurs avec les emplois, dans une spécialisation plus fine des fournisseurs ou dans une simplification de l'apprentissage et du partage formels et informels de connaissances. Ces aspects sont particulièrement importants pour les activités (exportables) à haute valeur ajoutée, qui nécessitent des compétences spécifiques, ainsi qu'une innovation et un apprentissage permanents. Les grandes villes tirent parti de ces avantages en rapprochant les entreprises entre elles, mais aussi en leur donnant accès à un important vivier de travailleurs, de fournisseurs et de clients. En d'autres termes, elles permettent des « économies d'agglomération ». Les petites villes peuvent également tirer parti de certains des avantages de l'agglomération en augmentation la concentration des activités sur leur territoire ou en renforçant les liens entre les régions ou au sein des régions de sorte à atteindre la masse critique au niveau local (OCDE, 2018[4]).

La résilience ayant gagné en importance dans l'élaboration des politiques économiques, la question des coûts qui peuvent être associés à une augmentation de la productivité (y compris des coûts économiques et sociaux) est également davantage prise en compte. Par exemple, les gains potentiels générés par les économies d'agglomération entraînent aussi des coûts plus élevés, représentant une charge supplémentaire sur les résultats des entreprises (coûts de location plus conséquents, par exemple) ou affectant la société dans son ensemble (comme une intensification des embouteillages ou des niveaux de pollution de l'air plus élevés dans les grandes villes). L'essor historique des villes peut en soi représenter un véritable défi, dans la mesure où le morcellement des dispositifs de gouvernance peuvent être un frein à la productivité dans les grandes villes. En l'absence de mécanismes efficaces de gouvernance à plusieurs niveaux (à travers des organismes de gouvernance métropolitaine, par exemple), plus les municipalités qui composent une zone métropolitaine sont nombreuses, moins les avantages de l'agglomération seront importants et plus le mille-feuille administratif pénalisera la productivité (Ahrend et al., 2017[5]).

La plupart des régions non métropolitaines sont davantage spécialisées dans les activités de l'économie primaire et, souvent, dans la fabrication de produits exportables à forte intensité de main-d'œuvre, lesquelles sont depuis plusieurs décennies exposées à de forts niveaux de concurrence internationale et délocalisées au profit d'économies à faible revenu. Cette tendance a toutefois connu un ralentissement ces dernières années et pourrait même commencer à s'inverser à mesure qu'un nombre croissant d'entreprises cherchent à relocaliser leurs activités stratégiques.

Les éclairages présentés dans ce chapitre complètent et élargissent l'analyse proposée dans la seconde édition des *Perspectives régionales* (OCDE, 2018[4]). Ils renforcent l'argument selon lequel combler les écarts de productivité en favorisant la croissance dans les régions à faible productivité permet de réduire les inégalités de revenu et que les secteurs exportateurs jouent un rôle déterminant dans ces efforts (OCDE, 2018[6])[1].

Cinq observations principales sont ainsi abordées. La première est que, même s'il s'agit là d'une évidence, la croissance de la productivité s'avère essentielle pour réduire l'écart de PIB par habitant entre les régions. La deuxième est que les évolutions structurelles en matière de spécialisation (y compris lorsqu'elles sont induites par la double transition écologique et numérique), en particulier en faveur des secteurs (exportateurs) à forte productivité, peuvent aider les régions à faible productivité à rattraper leur retard. La troisième est que des écarts importants de productivité, dans la même activité, entre des régions d'un même pays sont le signe qu'il existe un potentiel inexploité pour augmenter la productivité dans l'ensemble des secteurs. La quatrième est que, pour que les échanges contribuent au développement régional, il est indispensable de gérer efficacement les risques représentés par la concurrence internationale et les chocs mondiaux. La cinquième et dernière est que mettre trop l'accent sur les secteurs à forte productivité ne

doit pas se faire au détriment de l'investissement dans les secteurs verts. L'analyse présentée dans ce chapitre se concentre sur les tendances à long terme dans les petites régions (TL3). Elle couvre la période entre 2001 et 2019 de sorte que ne soient pas incluses les perturbations économiques auxquelles les pays de l'OCDE ont dû faire face depuis 2020 en raison de la pandémie de COVID-19 et de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

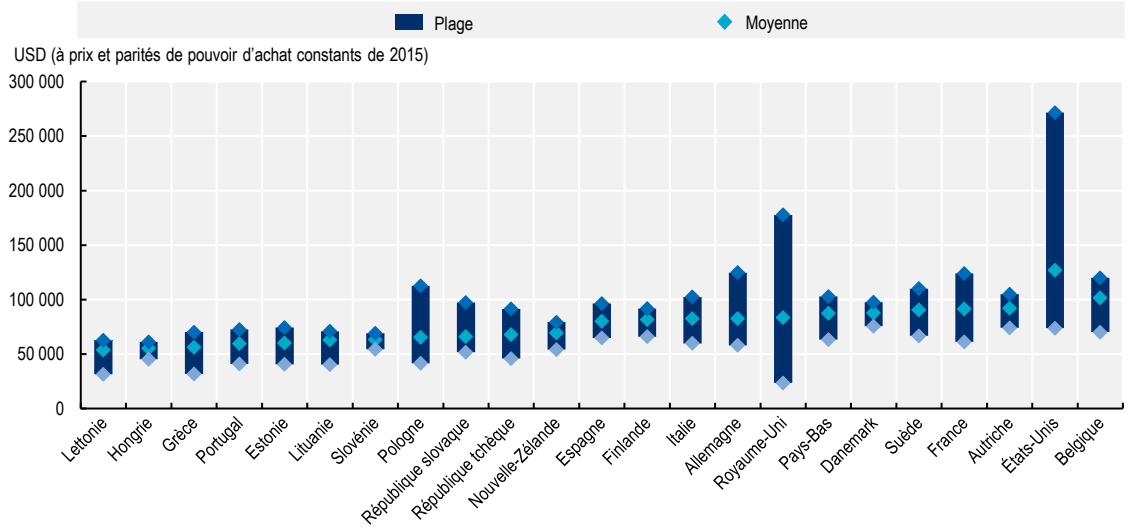
Les écarts de productivité du travail au sein des pays sont importants

Les écarts de productivité du travail, qui constitue l'indice de productivité utilisé dans ce chapitre, sont relativement importants dans les pays de l'OCDE[2]. Les petites régions (TL3) les plus productives des pays affichant en moyenne une faible productivité sont souvent aussi productives que les pays à productivité moyenne, voire à forte productivité (graphique 3.1). À titre d'exemple, la productivité du travail de Varsovie, la capitale polonaise, et des régions périphériques, est à peu près au même niveau que la productivité moyenne en Belgique, soit le deuxième pays le plus productif des 23 pays de l'OCDE couverts par l'analyse présentée dans le chapitre. De manière générale, c'est dans les régions métropolitaines que la productivité du travail est la plus élevée. En 2019, la productivité du travail dans les régions métropolitaines était en moyenne de 115 000 USD, contre environ 106 000 USD dans les régions non métropolitaines[3].

Entre 2001 et 2019, les écarts de productivité du travail se sont dans l'ensemble réduits dans les régions de l'OCDE (graphique 3.2). Cette tendance est uniquement due à une progression globale de la productivité relativement plus rapide dans les pays moins productifs, observable dans la baisse continue des écarts entre les pays. À l'inverse, les écarts de productivité au sein des pays se sont creusés pendant la période qui a précédé la crise financière mondiale et se sont réduits lors de la reprise qui a suivi, même si les écarts de productivité régionale sont par la suite restés supérieurs aux niveaux observés au début des années 2000. Les régions non métropolitaines, en particulier, ont depuis lors eu du mal à combler les écarts de productivité. Les régions non métropolitaines situées à proximité des zones métropolitaines ont connu une croissance plus lente que les régions métropolitaines avant la crise financière mondiale, pendant la crise et depuis 2013, soit une fois que la plupart des pays avaient surmonté le choc de 2008. Alors que les régions non métropolitaines éloignées des zones métropolitaines avaient commencé à rattraper leur retard juste avant la crise financière mondiale, elles ont à nouveau enregistré un certain retard depuis 2013 à mesure que la croissance de la productivité a connu un ralentissement, passant de 1.8 % avant la crise à 0.7 % entre 2013 et 2019 (graphique 3.3).

Graphique 3.1. Les disparités en matière de productivité au sein des pays sont plus marquées qu'entre les pays en 2019

Productivité du travail (valeur ajoutée brute par salarié) dans les régions TL3

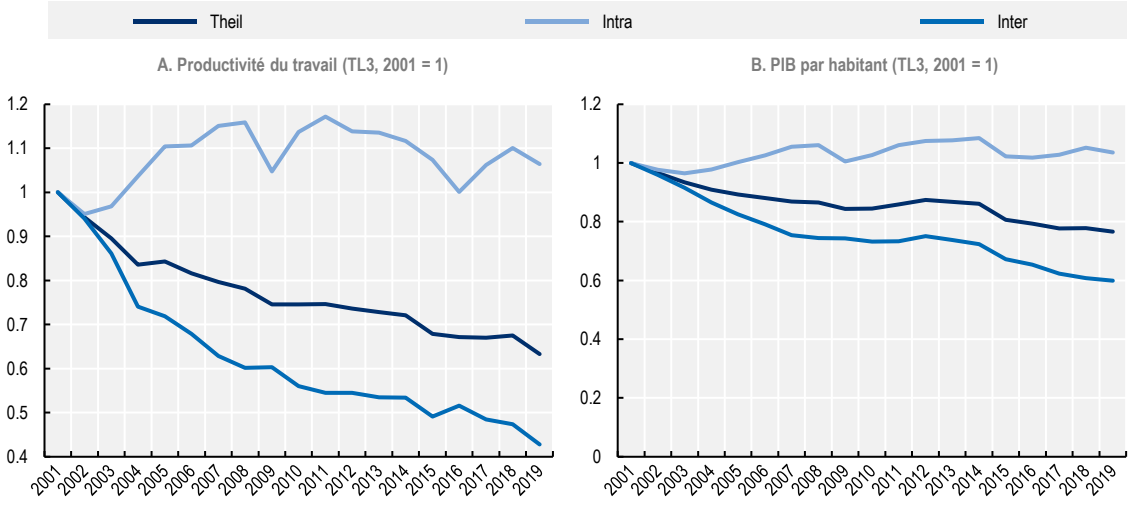


Note : la productivité moyenne du travail correspond à la moyenne nationale calculée par pondération des régions en fonction de leur niveau d'emploi.

Source : d'après les données de l'OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/1bet70

Graphique 3.2. Les disparités régionales en matière de productivité du travail ont plus baissé que les inégalités de revenu entre les régions



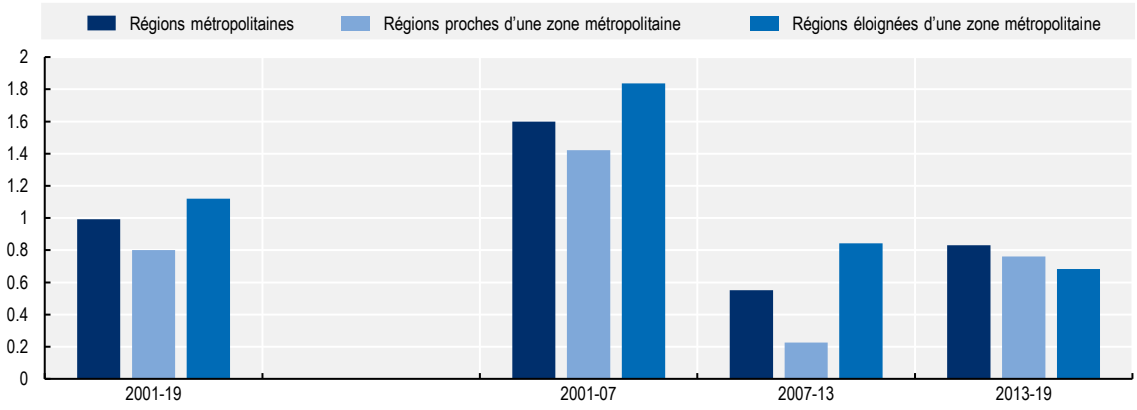
Note : l'indice de Theil mesure l'écart (variance) entre les niveaux de productivité du travail et de PIB par habitant, entre les régions (voir le chapitre 2). Les pays pris en compte sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Tchéquie. Le niveau d'inégalité « inter » (entre pays) correspond à la variabilité des moyennes nationales par rapport à la moyenne globale (OCDE). Le niveau d'inégalité « intra » (au sein des pays) se rapporte à la variabilité des valeurs régionales par rapport à la moyenne nationale.

Source : d'après les données de l'OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/n6z089

Graphique 3.3. Le processus de rattrapage des régions reculées s'est enlisé après la crise financière mondiale

Taux de croissance annuel de la productivité du travail dans différents types de régions TL3, 2001-19 (%)



Note : la productivité du travail se rapporte à la valeur ajoutée brute par salarié exprimée en USD à prix et parités de pouvoir d'achat constants de 2015. Les pays pris en compte sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Tchéquie.
Source : d'après les données de l'OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/qubzc4

La productivité du travail comme facteur de réduction des inégalités de PIB par habitant

Les écarts de productivité entre les régions sont particulièrement importants. En moyenne, au sein des pays, la productivité du travail dans la région la plus productive est presque deux fois plus élevée que la productivité de la région la moins productive. La croissance de la productivité du travail est tout aussi inégalement répartie. Plus de la moitié des pays de l'OCDE comptent au moins une région où la productivité a baissé au cours des vingt dernières années, et ce, malgré une croissance moyenne de la productivité du travail globalement positive au niveau national (OCDE, 2022[8])[4]. De tels écarts de productivité et de son niveau de croissance jouent également un rôle sur le PIB par habitant ou les inégalités de revenu au niveau régional. Le PIB par habitant peut être décomposé selon plusieurs aspects, dont la dimension géographique (part de la population d'âge actif dans la population totale), le taux d'emploi (part des travailleurs dans la population d'âge actif) et la productivité (du travail) (voir encadré 3.1). Compte tenu de l'intensification des pressions démographiques dans de nombreuses régions (voir le chapitre 2) et des limites naturelles des taux d'emploi, la productivité devra par conséquent prendre un rôle central dans la réduction des inégalités de revenu entre les régions.

Encadré 3.1. Établir un lien entre le PIB par habitant et la productivité du travail

Le PIB par habitant et la productivité du travail sont des concepts économiques étroitement liés. Le PIB par habitant peut se décomposer de la manière suivante :

$$\frac{PIB}{Population} = \frac{Population\ d'âge\ actif}{Population} \times \frac{Emploi}{Population\ d'âge\ actif} \times \frac{PIB}{Emploi}$$

Le premier ensemble, le ratio de la population d'âge actif, varie principalement en fonction des modifications de la structure démographique de la population. Le deuxième ensemble, le taux d'emploi, dépend quant à lui à la fois du taux d'activité et du taux de chômage. Le troisième ensemble, le rapport entre le PIB et l'emploi, est étroitement lié à la productivité du travail, et correspond ainsi à la valeur ajoutée brute divisée par l'emploi total (par lieu de travail), où la valeur ajoutée brute corrige le PIB de la valeur des subventions et des impôts sur les produits :

$$VAB = PIB + Subventions - Impôts\ sur\ les\ produits$$

Les inégalités de PIB par habitant peuvent augmenter en raison d'évolutions divergentes du ratio de la population d'âge actif, du taux d'emploi ou de la productivité du travail entre les régions.

Le graphique 3.4 s'appuie sur un scénario hypothétique selon lequel la croissance de la productivité

$$\frac{\left(\frac{VAB_{r,2019}}{Emploi_{r,2019}} - \frac{VAB_{r,2001}}{Emploi_{r,2001}}\right)}{\frac{VAB_{r,2001}}{Emploi_{r,2001}}}$$

est constante dans l'ensemble des régions et égale à la croissance de la productivité au niveau national

$$\frac{\left(\frac{VAB_{2019}}{Emploi_{2019}} - \frac{VAB_{2001}}{Emploi_{2001}}\right)}{\frac{VAB_{2001}}{Emploi_{2001}}}$$

Dans les pays où la productivité régionale était en voie de rattraper son retard sur la période 2001-19, l'hypothèse d'une croissance égale de la productivité, par construction, entraînera des inégalités de PIB par habitant plus importantes. Une comparaison de l'évolution réelle des inégalités de revenu avec le scénario hypothétique permet de révéler à quel point le « rattrapage » des régions moins productives a contribué à la réduction des inégalités de revenu. À l'inverse, dans les pays affichant des écarts de productivité régionale, le scénario montre une baisse des inégalités de PIB par habitant. La différence entre l'évolution réelle des inégalités et le niveau d'inégalité dans le scénario hypothétique permet de quantifier la mesure dans laquelle les inégalités de revenu auraient pu s'atténuer si les disparités en matière de productivité étaient restées stables.

Entre 2001 et 2019, les écarts de productivité à l'intérieur des pays ont augmenté dans 10 des 14 pays pris en compte dans ce chapitre et qui ont connu une augmentation des inégalités de PIB par habitant. Dans les quatre pays restants, à savoir l'Estonie, la Lituanie, la Pologne et la Slovénie, les évolutions démographiques et des différences de taux d'activité et de taux de chômage ont entraîné une augmentation des inégalités de PIB par habitant, atténuant ainsi largement le rattrapage des régions à faible productivité. Le lien entre la productivité et les inégalités de revenu est encore plus évident dans les pays enregistrant une baisse des inégalités de PIB par habitant, avec un resserrement des écarts de productivité dans huit pays sur neuf (Tableau 3.1)[5].

Tableau 3.1. Il est essentiel de combler les écarts de productivité pour réduire les inégalités de revenu

Évolution des disparités de productivité du travail et des disparités de revenu (PIB par habitant) à l'intérieur des pays, 2001-19

Baisse des inégalités de PIB par habitant		Hausse des inégalités de PIB par habitant	
Réduction des disparités de productivité du travail	Augmentation des disparités de productivité du travail	Réduction des disparités de productivité du travail	Augmentation des disparités de productivité du travail
Allemagne	Espagne	Estonie	Belgique
Autriche		Lituanie	Danemark
Finlande		Pologne	États-Unis
Grèce		Slovénie	France
Lettonie			Hongrie
Nouvelle-Zélande			Italie
Pays-Bas			République slovaque
Portugal			Royaume-Uni
			Suède
			Tchéquie

Note : tableau basé sur le taux de croissance de l'indice de Theil moyen dans les différents types de régions TL3 en 2001/02 et 2018/19 pour le PIB par habitant et la productivité du travail, cette dernière correspondant à la valeur ajoutée brute divisée par l'emploi. La Corée, le Japon, la Norvège et la Türkiye ne sont pas inclus dans l'analyse présentée dans ce chapitre. On ne dispose en effet pas de données régionales sur la productivité du travail en Türkiye et les données régionales ne sont disponibles qu'à partir de 2009 pour le Japon et de 2008 pour la Corée et la Norvège. Pour le Royaume-Uni, aucune donnée n'est disponible avant 2004 (données manquantes pour l'Irlande du Nord en raison de modifications des frontières).
Source : d'après les données de l'OCDE (2022[71]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

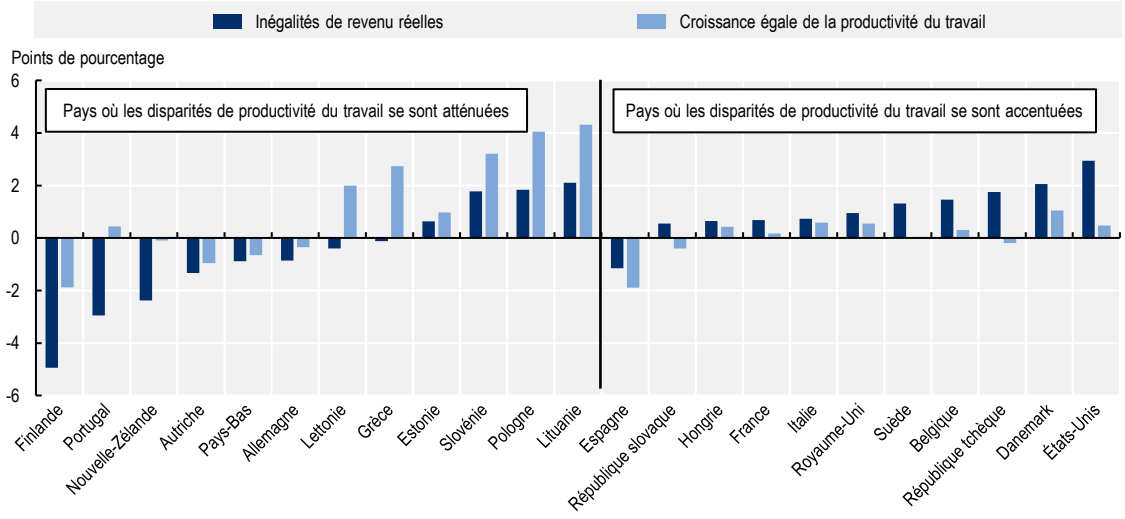
La crise financière mondiale constitue le point de départ de l'augmentation des disparités en matière de productivité dans 4 des 11 pays où les disparités ont connu une hausse pendant la période 2001-19 (soit au Danemark, en Espagne, en France et en Italie). En France par exemple, les disparités en matière de productivité sont restées stables jusqu'à la crise financière mondiale, mais ont augmenté sensiblement après la crise. En Italie, les écarts de productivité s'inscrivaient en baisse avant que la tendance ne s'inverse en 2008. En revanche, l'augmentation des disparités en matière de productivité semble être le résultat de facteurs à plus long terme dans 5 pays sur 11 (Belgique, Hongrie, République slovaque et Royaume-Uni).

Dans quelle mesure la croissance de la productivité peut-elle permettre de lutter contre les inégalités de revenu ? L'étude d'un scénario hypothétique peut permettre d'apporter une réponse à cette question (voir encadré 3.1)[6]. Ce scénario présuppose qu'entre 2001 et 2019 la productivité a progressé au même rythme dans toutes les régions (moyenne nationale), maintenant ainsi constants les écarts de productivité entre les régions. Ce scénario met en évidence les avantages du « rattrapage » réel des régions moins productives observé dans les 12 pays où les disparités de productivité du travail ont baissé, ainsi que les gains potentiels pour les 11 autres pays où les inégalités se sont atténuées.

Dans les 12 pays où les disparités de productivité du travail se sont réduites, les inégalités de revenu auraient en moyenne augmenté de 1.7 point si la croissance de la productivité du travail avait été la même entre les régions plutôt que le « rattrapage » réel observé (graphique 3.4). Dans le cas des 11 pays où les disparités de productivité du travail ont augmenté, les gains attendus du scénario hypothétique auraient été conséquents, avec une baisse de 1 point de la croissance des inégalités de revenu. Compte tenu de l'augmentation annuelle moyenne réelle des inégalités de revenu de 1.4 % dans ces pays, une progression égale de la productivité dans toutes les régions aurait réduit de plus des deux tiers l'évolution réelle observée[7].

Graphique 3.4. La réduction des disparités de productivité du travail entraîne une baisse sensible des inégalités de revenu entre les régions

Évaluation annuelle moyenne des inégalités de revenu entre les régions TL3 sur la période 2001-19 (%) par rapport au scénario hypothétique d'une « croissance égale de la productivité du travail »



Note : dans le scénario d'une croissance égale de la productivité du travail, on présuppose une augmentation de la productivité régionale du travail au même rythme que la productivité nationale du travail dans chaque région entre 2001 et 2019. Les inégalités de revenu sont mesurées en fonction de l'indice de Theil de la valeur ajoutée brute par habitant, à la fois en termes d'évolution réelle et d'après le scénario hypothétique. Les inégalités mesurées par l'indice de Theil en 2001 correspondent à la moyenne des valeurs pour 2001 et 2002. Le niveau d'inégalité en 2019 correspond à la moyenne des valeurs pour 2018 et 2019. Pour le Royaume-Uni, aucune donnée n'est disponible avant 2004 (données manquantes pour l'Irlande du Nord en raison de modifications des frontières). Les pays sont classés par ordre croissant de l'évolution des inégalités de revenu entre 2001 et 2019. Le calcul de la productivité du travail repose sur le ratio entre la valeur ajoutée brute et l'emploi (où l'emploi correspond à l'emploi par lieu de travail).
Source : d'après les données de l'OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

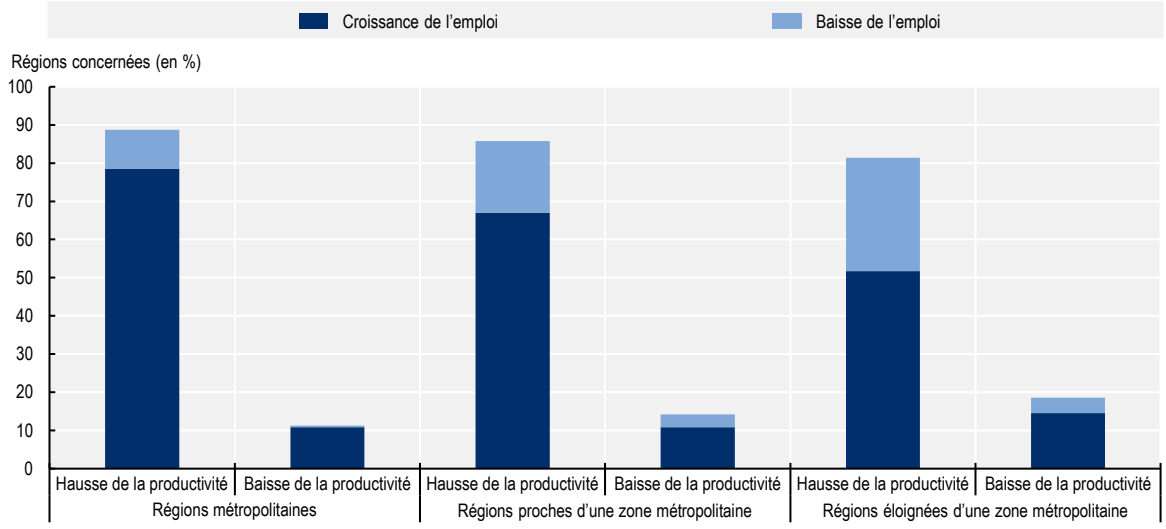
StatLink https://stat.link/5zvedf

L'augmentation de la productivité n'est à elle seule pas suffisante pour faire face à l'ensemble des défis régionaux. Si la croissance de la productivité est par exemple le résultat de l'investissement en capital, l'emploi global est susceptible de baisser si le capital vient à remplacer la main-d'œuvre, créant ainsi des défis socioéconomiques supplémentaires dans les régions. De la même manière, la sortie du marché d'entreprises moins productives, au prix d'une baisse globale de la production et de l'emploi, peut également entraîner une progression de la productivité et se traduire par un niveau plus élevé de la productivité. Il convient par conséquent de veiller à ce que la croissance de la productivité soit vue comme un véritable levier d'action vers une hausse des revenus et une augmentation du nombre d'emplois de meilleure qualité.

Parallèlement à la croissance de la productivité, l'emploi a néanmoins augmenté dans près de 90 % des régions métropolitaines entre 2001 et 2019 (graphique 3.5). Or, dans les régions situées à proximité des zones métropolitaines, l'emploi a baissé dans plus de 22 % des régions enregistrant une croissance de la productivité. Cette part a augmenté de près de 37 % dans les régions éloignées des zones métropolitaines. La productivité n'est par ailleurs pas le seul indicateur des performances des régions, dans la mesure où elles doivent de plus en plus soutenir la transition vers la neutralité climatique et le développement d'entreprises et de secteurs verts, mais pas nécessairement (encore) productifs.

Graphique 3.5. De nombreuses régions non métropolitaines enregistrent une baisse de l'emploi à mesure que la productivité augmente

Parts des régions TL3 concernées par une croissance ou un déclin de leur productivité du travail et de leur niveau d'emploi, par type de région, 2001-19



Note : la productivité du travail se rapporte à la valeur ajoutée brute par salarié exprimée en USD à prix et parités de pouvoir d'achat constants de 2015. Les pays pris en compte sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Tchéquie. Les taux de croissance pour le Royaume-Uni correspondent à la période 2004-19.
Source : d'après les données de l'OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/7z8aoy

Croissance de la productivité résultant d'une réaffectation en faveur des secteurs à forte productivité

La réaffectation de l'activité économique en faveur de secteurs (exportateurs) à forte productivité constitue une source de croissance de la productivité (Baumol, 1967[9]). L'intégration des échanges et la concurrence accrue qu'elle entraîne favorisent la productivité et la modernisation technologique dans l'ensemble des entreprises, et pas seulement dans celles exerçant des activités d'exportation. Les secteurs exportateurs ont par conséquent tendance à afficher une productivité plus élevée en moyenne, au moins dans les pays développés (Mano et Castillo, 2015[10])[8].

Cette section aborde le lien qui existe entre la productivité du travail et le report de l'emploi vers les secteurs exportateurs, puis examine les tendances en matière de réaffectation sectorielle entre les pays et à l'intérieur des pays. Elle montre enfin que le report de l'emploi en faveur du secteur des produits exportables dans les régions non métropolitaines a permis une réduction des écarts de productivité.

La transition vers les secteurs exportateurs stimule la croissance régionale de la productivité du travail

Durant la période 2001-19, la croissance de la productivité du travail était plus élevée dans les régions où le taux d'emploi des secteurs exportateurs a augmenté. Une réaffectation des activités en faveur des

secteurs exportateurs dans une région se traduit par une augmentation de la part de l'emploi régional dans ces secteurs, ou par une baisse lorsque cette réaffectation se fait au détriment des secteurs exportateurs. Sur la base des données relatives à 973 régions de niveau TL3, une augmentation annuelle moyenne de 0.1 point de la part de l'emploi dans le secteur des produits exportables sur la période 2001-19 entraîne une augmentation de 0.17 point de la croissance annuelle moyenne de la productivité dans chaque région. Cette corrélation est moins marquée dans le secteur des services exportables (0.07 point), mais elle demeure positive et statistiquement significative (graphique 3.6).

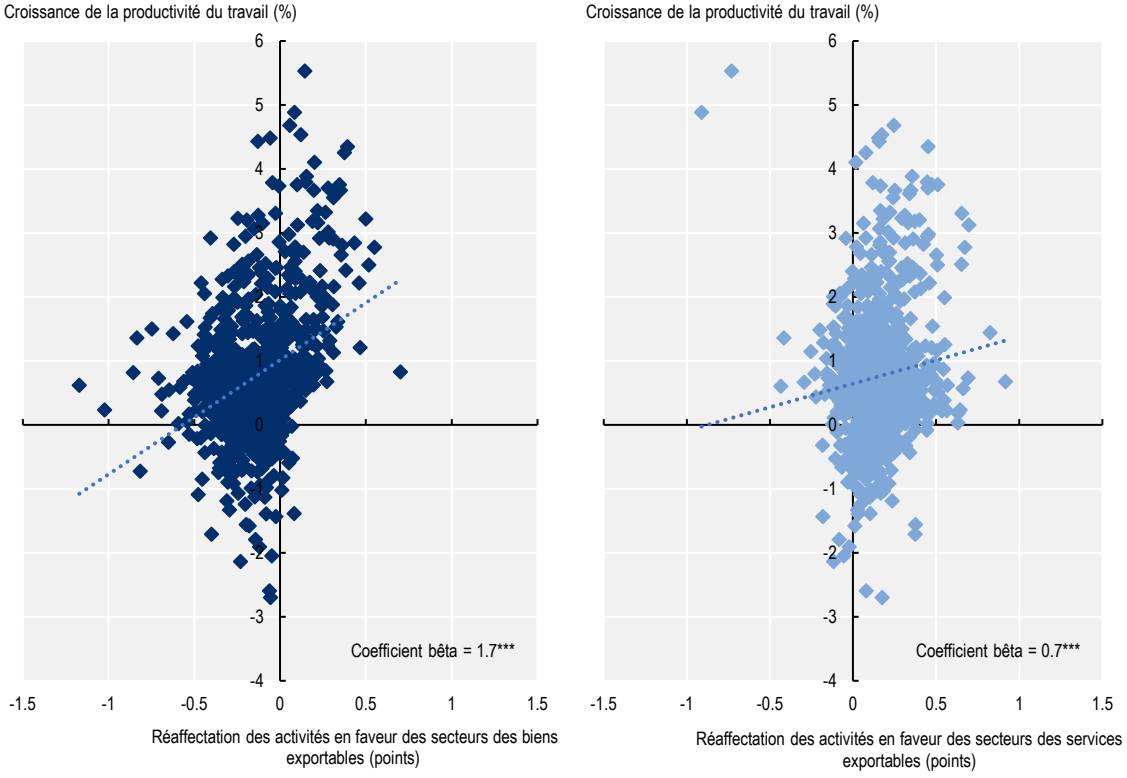
Les deux macro-secteurs présentent également des différences en termes d'expansion ou de contraction moyenne de l'emploi. L'évolution de la part de l'emploi régional se révèle négative dans 80 % des régions dans le cas du secteur des produits exportables (également désigné par l'appellation « secteur industriel » dans le présent chapitre), mais elle est positive dans près de 90 % des régions dans le cas des services exportables. Pour tirer parti du potentiel de progression de la productivité de ces deux secteurs, il convient d'adopter des approches différentes susceptibles d'être combinées et adaptées à chaque région, de manière à éviter que l'emploi dans le secteur industriel ne baisse davantage ou à favoriser une hausse de l'emploi dans les services exportables.

L'emploi dans les secteurs à forte productivité a progressé à des rythmes différents

Pendant la période 2001-19, on a pu assister dans les pays de l'OCDE à une réaffectation de l'emploi du secteur industriel (produits exportables) vers le secteur des services exportables, entraînant par là même une baisse de 14 % à 12 % de la part de l'emploi du secteur industriel[9]. La crise financière mondiale a joué un rôle déterminant dans cette réaffectation, puisque près de 5 millions d'emplois industriels ont disparu entre 2008 et 2010 (voir l'Annexe 3.B pour de plus amples informations sur les répercussions à long terme de la crise financière mondiale)[10]. En contrepartie du déclin du secteur industriel, les pays de l'OCDE ont observé une croissance robuste des services exportables. Dans ce secteur, la part de l'emploi est ainsi passée de 17 % à 19 % en moyenne dans l'ensemble des pays et un total de 16 millions d'emplois ont été créés en moins de 20 ans (54 millions de travailleurs en 2001 contre 70 millions en 2019) (voir l'Annexe 3.A pour les valeurs par pays).

Graphique 3.6. La croissance globale de la productivité s'avère supérieure dans les régions opérant une réaffectation des emplois vers les secteurs exportateurs

Évolution annuelle de la part de l'emploi des secteurs exportateurs dans les régions TL3 et croissance globale de la productivité entre 2001 et 2019



Note : les valeurs pour 2001 correspondent à la moyenne pour la période 2001-02 ; les valeurs pour 2019 correspondent à la moyenne pour la période 2018-19. Le secteur industriel couvre les groupes B-E de la Nomenclature statistique des activités économiques (NACE). Les services exportables couvrent les groupes J, K, L, M et N de la NACE. Pour l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne, la Pologne et le Royaume-Uni, les services exportables couvrent les groupes G-J, K, L, M et N. Pour le Royaume-Uni, aucune donnée n'est disponible avant 2004 (données manquantes pour l'Irlande du Nord en raison de modifications des frontières). Les données relatives aux États-Unis ne sont pas prises en compte dans l'analyse en raison de la piètre qualité des données sur l'emploi par secteur/région TL3.

Source : d'après les données de l'OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

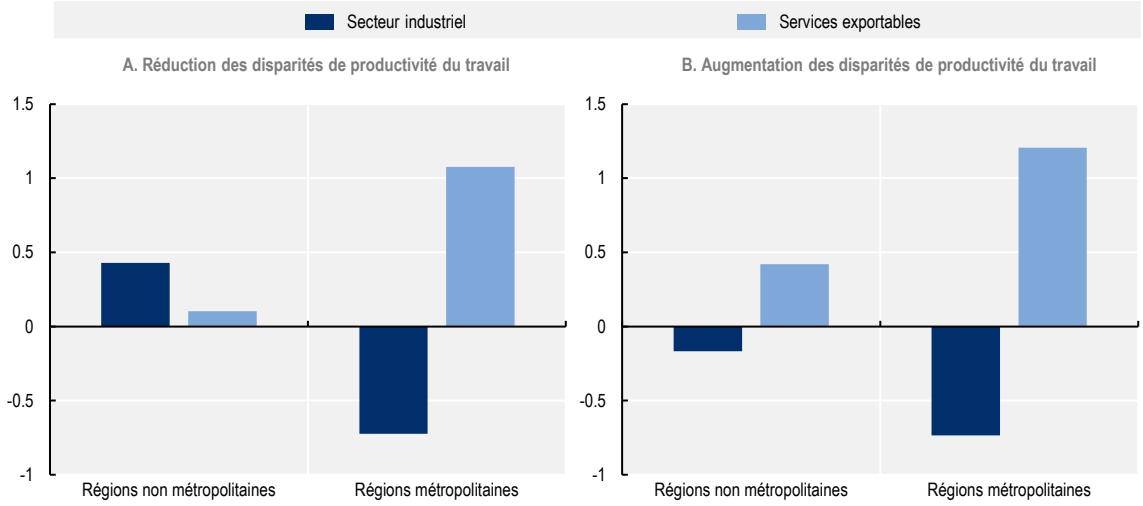
StatLink https://stat.link/50kjzp

Entre 2011 et 2019, la part de l'emploi dans les secteurs exportateurs a évolué de manière différente dans les régions de l'OCDE, contribuant ainsi potentiellement à un accroissement des écarts de productivité[11]. En Espagne par exemple, la part de l'emploi dans le secteur industriel a baissé plus rapidement dans les régions où cette part était déjà faible (12 % de baisse, contre 5 % dans les autres régions), entraînant par là même un creusement des écarts de productivité entre 2011 et 2019. Les écarts de productivité se sont en revanche réduits dans certains pays qui sont parvenus à combler les écarts dans la part de l'emploi. Ainsi, en Pologne, la part de l'emploi dans les services exportables a augmenté de 9 % pendant la période 2011-19 dans les régions où cette part était initialement plus faible, alors qu'elle est restée relativement stable dans d'autres régions et les écarts globaux de productivité se sont réduits.

L'évolution de la part de l'emploi dans le secteur industriel des régions non métropolitaines s'est imposée comme un vecteur de convergence dans les pays de l'OCDE. Les pays où le secteur industriel a enregistré de meilleures performances dans les régions non métropolitaines que dans les régions métropolitaines ont observé, en moyenne, un resserrement des écarts de productivité (graphique 3.7).

Graphique 3.7. Dans les pays où les disparités de productivité du travail ont baissé, les régions non métropolitaines ont créé de l'emploi dans le secteur industriel

Évolution, dans les régions TL3, de la part de l'emploi dans les secteurs à forte productivité entre 2011 et 2019, moyenne par catégorie (régions métropolitaines/non métropolitaines) et par groupe de pays (points)



Note : les valeurs pour 2011 correspondent à la moyenne pour la période 2011-12 ; les valeurs pour 2019 correspondent à la moyenne pour la période 2018-19. Le secteur industriel couvre les groupes B-E de la nomenclature NACE. Les services exportables couvrent les groupes J, K, L, M et N de la NACE. Pour l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne, la Pologne et le Royaume-Uni, les services exportables couvrent les groupes G-J, K, L, M et N. Pour le Royaume-Uni, aucune donnée n'est disponible avant 2004 (données manquantes pour l'Irlande du Nord en raison de modifications des frontières). Les données pour le secteur agricole au Royaume-Uni ne sont pas disponibles. Les pays où les disparités de productivité du travail se sont accrues sont la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Italie, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Suède et la Tchéquie. Dans les autres pays, les disparités se sont atténuées. Les données relatives aux États-Unis ne sont pas prises en compte dans l'analyse en raison de la piètre qualité des données sur l'emploi par secteur/région TL3.
Source : d'après les données de l'OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/vudjm6

Augmentation de la productivité dans l'ensemble des régions et des secteurs économiques

Les régions à faible productivité disposent d'une marge de manœuvre importante pour stimuler la croissance de la productivité dans l'ensemble des secteurs économiques. En 2019, dans les pays de l'OCDE, près de 25 % des disparités en matière de productivité entre les régions étaient dues aux écarts de productivité au sein des mêmes macro-secteurs (secteurs primaire, des services exportables, des produits exportables et des services non exportables). Les données empiriques issues d'informations recueillies auprès des entreprises mettent également en évidence l'importance des différences « intrasectorielles ». Ainsi, environ 75 % des disparités en matière de productivité entre les entreprises concernent des entreprises d'un même secteur (Criscuolo et al., 2021[11]). Les écarts de productivité à l'intérieur des secteurs sont souvent croissants. En 2001 par exemple, dans la région métropolitaine de Paris, la productivité dans le secteur des services exportables était 9 % plus élevée que dans toutes les autres régions françaises combinées. Cet écart s'est par ailleurs creusé entre 2001 et 2019, dans la mesure où la productivité a augmenté de 30 % à Paris et qu'elle a baissé en moyenne de 1.6 % dans toutes les autres régions françaises. De la même manière, l'accroissement des inégalités salariales dans les zones de déplacements pendulaires aux États-Unis entre 1980 et 2015 peut s'expliquer par une

croissance différenciée dans les secteurs de services aux entreprises (Eckert, Ganapati et Walsh, 2022[12]).

En 2004, la différence moyenne de productivité dans le secteur des services exportables entre la moitié supérieure et la moitié inférieure des régions productives en Allemagne et au Royaume-Uni était quasiment identique, respectivement à hauteur de 31 et 39 points. Cependant, entre 2004 et 2019, la productivité des services exportables a augmenté de 11 % pour la moitié inférieure des régions productives allemandes, contre 5 % pour la moitié supérieure. À l'inverse, au Royaume-Uni, la productivité dans le secteur des services exportables a connu une hausse de 12 % pour la moitié supérieure des régions productives, contre 9 % pour la moitié inférieure. Sur la même période, l'écart total de productivité a baissé en Allemagne, alors qu'il s'est creusé au Royaume-Uni[12].

Cette section s'intéresse aux différents moteurs de la croissance intrasectorielle de la productivité du travail, à savoir les progrès technologiques, le dynamisme des entreprises et l'innovation, ainsi qu'à leurs liens avec les écarts de productivité.

Les progrès technologiques ont une incidence sur les compétences et la répartition géographique des travailleurs

Depuis les années 80, les progrès technologiques réalisés dans des domaines comme les technologies de l'information et des communications (TIC), l'intelligence artificielle et la robotique n'ont pas été sans conséquence sur les compétences et la répartition géographique des travailleurs. Il apparaît en effet que l'automatisation, qui permet un remplacement de la main-d'œuvre par du capital, et l'informatisation, qui permet la suppression de tâches répétitives, ont provoqué une évolution de la demande de main-d'œuvre, davantage axée sur les professions à forte rémunération au détriment des professions peu ou moyennement qualifiées (OCDE, 2019[13]). Cette tendance semble s'inscrire dans la durée, puisque l'OCDE estime que la part d'emplois menacés par l'automatisation se situe entre 4 % et 40 % dans les régions TL2 (OCDE, 2020[14]). Les progrès technologiques ont toutefois contribué à la création de nouveaux types d'emplois et entraîné une hausse de la demande d'autres emplois, lesquels nécessitent souvent de hauts niveaux de compétence. Cette augmentation de l'emploi au profit de postes hautement qualifiés a permis d'atténuer les effets négatifs des progrès technologiques sur l'emploi global, mais au prix d'un accroissement des inégalités entre les personnes (OCDE, 2020[14] ; 2019[13])[13].

Les progrès technologiques ont également contribué au creusement des écarts de productivité (Moretti, 2012[15] ; Eckert, Ganapati et Walsh, 2022[12]). À partir de données sur les régions aux États-Unis, Giannone (2021[16]) estime que 50 % du recul du rattrapage régional observé dans le pays depuis les années 80 peut être attribué à des progrès technologiques favorisant les travailleurs hautement qualifiés. S'appuyant sur les données relatives aux marchés du travail locaux en France, Davis et al. (2022[17]) mettent quant à eux en évidence que la disparition des emplois moyennement qualifiés a entraîné la création d'emplois peu qualifiés dans les petites villes et d'emplois hautement qualifiés dans les grandes villes. Les forces d'agglomération, qui profitent largement aux personnes hautement qualifiées, devraient renforcer la préférence de ces travailleurs pour les emplois disponibles dans les régions « à forte intensité de compétences » déjà très productives, aggravant par là même les écarts de productivité (Moretti, 2012[15]).

L'essor du télétravail pourrait être une chance pour les régions à faible productivité

La pandémie de COVID-19 a donné une impulsion sans précédent en faveur de la transformation numérique à la fois de l'économie et de la société. Les disparités régionales dans l'accès aux infrastructures numériques se sont depuis atténuées sous l'effet d'une demande plus forte des entreprises et des ménages. Ces disparités restent toutefois importantes dans certains pays. Par exemple, l'écart dans la part de ménages disposant d'un accès à l'internet haut débit entre les régions les mieux loties et les moins bien loties était d'environ 10 points en 2021 dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Il atteignait

toutefois pas moins de 20 points dans certains pays comme le Chili, Israël, le Japon ou le Mexique (OCDE, 2022[8]).

L'impulsion induite par la pandémie a non seulement accentué la transformation structurelle continue du marché du travail, elle a aussi introduit de nouveaux moteurs de diversification particulièrement puissants, comme l'essor du télétravail, notamment pour les emplois du secteur des services. Pendant la première vague de la pandémie, la part des effectifs travaillant à distance au moins une fois par semaine est passée de 31 % à 58 % dans les pays de l'OCDE. Dans les enquêtes réalisées, les responsables et les travailleurs ont tendance à évaluer de manière positive le télétravail aussi bien en termes de bien-être que de productivité. Par ailleurs, deux ans après la crise de COVID-19, la part des télétravailleurs n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant la pandémie. Cette tendance semble ainsi suggérer que, dans l'ensemble, le télétravail devrait s'installer de façon pérenne dans le paysage du marché du travail (Özgüzel, Luca et Wei, 2023[18]).

Les implications de l'essor du télétravail pour l'organisation spatiale de l'activité économique sont néanmoins profondes. L'adoption du télétravail et la baisse des déplacements pendulaires qui en a découlé se sont traduites par une modification des préférences des individus en matière de logement. L'évolution de la demande de logements, davantage axée sur les régions suburbaines plutôt que sur les centres urbains (Ramani et Bloom, 2021[19] ; Ahrend et al., 2022[20]), a également contribué à réduire les disparités régionales liées au coût de la vie. À un niveau plus macrogéographique, le télétravail peut également s'avérer avantageux pour les régions encore plus éloignées des grandes villes. L'ampleur nécessaire pour que ce phénomène ait une incidence positive mesurable sur la productivité et le développement économique limite toutefois le nombre de régions susceptibles de profiter de ses avantages (Baldwin et Dingel, 2021[21]). Les régions qui peuvent tirer parti de ce phénomène sont par exemple les régions comptant des villes intermédiaires considérées comme des « villes universitaires », où étaient déjà concentrées des activités relevant des TIC avant la pandémie (Florida, Storper et Rodríguez-Pose, 2021[22]).

Le dynamisme irrégulier des entreprises a une incidence sur les disparités en matière de productivité

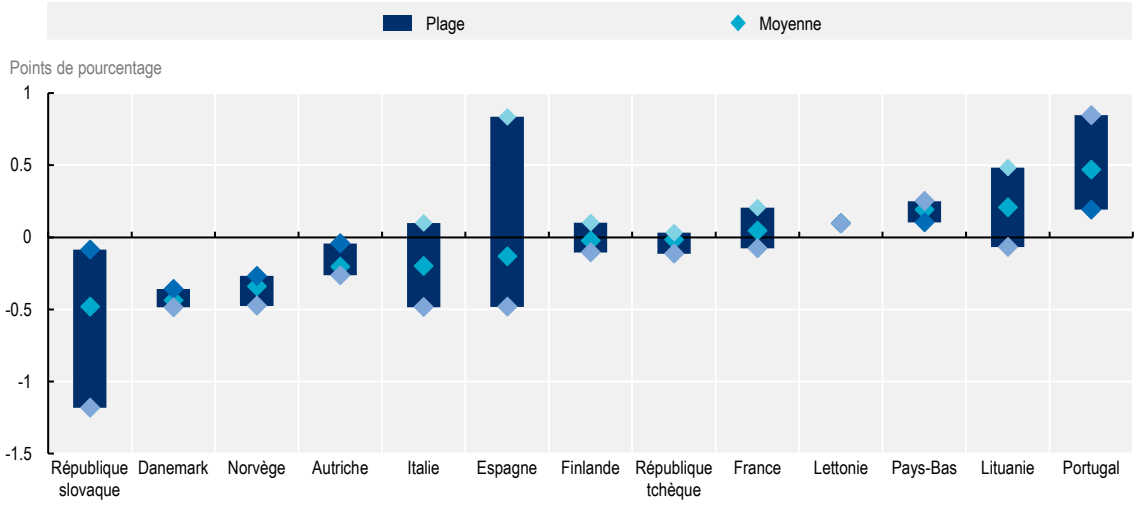
Le faible niveau de dynamisme des entreprises observé dans plusieurs pays de l'OCDE, en termes de taux de création notamment, nuit à la productivité et la croissance de l'emploi, dans la mesure où les jeunes entreprises sont davantage susceptibles de développer leur productivité et d'augmenter leurs effectifs (OCDE, 2021[23]), et qu'un nombre réduit de nouveaux entrants peut avoir des effets préjudiciables sur la concurrence et conduire à une intensification de la concentration sur les marchés (Autor et al., 2020[24]). Ce manque de dynamisme peut enfin limiter la capacité des salariés d'entreprises à bas salaires et à faible productivité à changer d'emploi, et par là même à augmenter leur propre productivité et leur propre rémunération (Criscuolo et al., 2021[11]). Des travaux d'analyse récents menés par l'OCDE sur les répercussions de la crise financière mondiale ont montré que la baisse des taux d'entrée a des effets négatifs persistants sur l'emploi. Une chute de 20 % du nombre de nouveaux entrants sur une année occasionne ainsi une perte d'environ 0.7 % de l'emploi global 3 années après la crise financière mondiale et de 0.5 % 14 ans plus tard (OCDE, 2020[25]).

Les disparités régionales en matière d'évolution du dynamisme des entreprises peuvent exacerber les écarts de croissance de la productivité entre les régions. Les données de niveau TL2 disponibles pour un sous-ensemble de 13 pays de l'OCDE dans la base de données de l'OCDE sur la Démographie régionale des entreprises montrent que le taux de création d'entreprises pour la région médiane a connu une baisse au cours de la période 2012-18 (graphique 3.8). Les disparités au sein des pays ont par ailleurs été considérables. En Espagne par exemple, dans la communauté autonome du Pays basque, le taux de création d'entreprises a en moyenne baissé chaque année de 0.5 point entre 2012 et 2018, passant de 10 nouvelles entreprises pour 100 entreprises à 7.5 en 2018, alors qu'il a augmenté dans les îles Canaries.

De la même manière, on a observé une diminution du taux de création d'entreprises partout en Italie (de 9.7 % au début de la même période à 8.8 % en 2018), sauf dans la province autonome de Bolzano-Bozen. Le vieillissement de la population (Karahan et al., 2021[26]), un taux d'entrée net négatif des jeunes et un faible niveau d'adoption des TIC sont des facteurs susceptibles d'exposer les régions reculées et moins peuplées à des baisses sensibles du dynamisme des entreprises. Aux États-Unis par exemple, ce sont les petites villes qui ont enregistré les plus fortes chutes du taux d'entrée des entreprises pendant la période 1982-2018 (Rubinton, 2020[27]).

Graphique 3.8. Les créations d'entreprises ont diminué dans de nombreux pays

Évolution du taux de création d'entreprises à l'intérieur des pays au niveau TL2, 2012-18



Note : l'écart des taux de création d'entreprises sur la période 2012-18 correspond au rapport entre, d'une part, la différence annualisée entre le nombre de nouvelles entreprises en 2018 et le nombre de nouvelles entreprises durant la première année pour laquelle des données sont disponibles (numérateur) et, d'autre part, le nombre moyen d'entreprises existantes entre 2018 et la première année pour laquelle des données sont disponibles (dénominateur). Seuls les pays comptant au moins quatre observations pour chaque région pendant la période 2012-18 sont pris en compte.
Source : d'après les données de l'OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

Une innovation en berne est susceptible d'entraver la croissance dans les régions

L'innovation est un moteur essentiel de la croissance de la productivité et elle devrait avoir un rôle de plus en plus important à mesure que la production opère sa transformation numérique (Brynjolfsson et McAfee, 2011[28])[14]. L'innovation a toutefois tendance à être fortement concentrée sur le plan géographique. Ce haut niveau de concentration territoriale est le résultat des fortes externalités d'agglomération liées à la production d'idées et de connaissances. D'après les données de l'Office européen des brevets relatives à 30 pays de l'OCDE sur la période 1995-2014, il apparaît que 10 % des villes sont à l'origine de 64 % des demandes de brevets (Paunov et al., 2019[29]). L'avènement de la transformation numérique et la généralisation des TIC ont renforcé les incitations à la concentration territoriale des activités innovantes. Aux États-Unis par exemple, la part des demandes de brevets représentée par le décile supérieur des villes a augmenté de 10 points entre 1995 et 2014 (Paunov et al., 2019[29]).

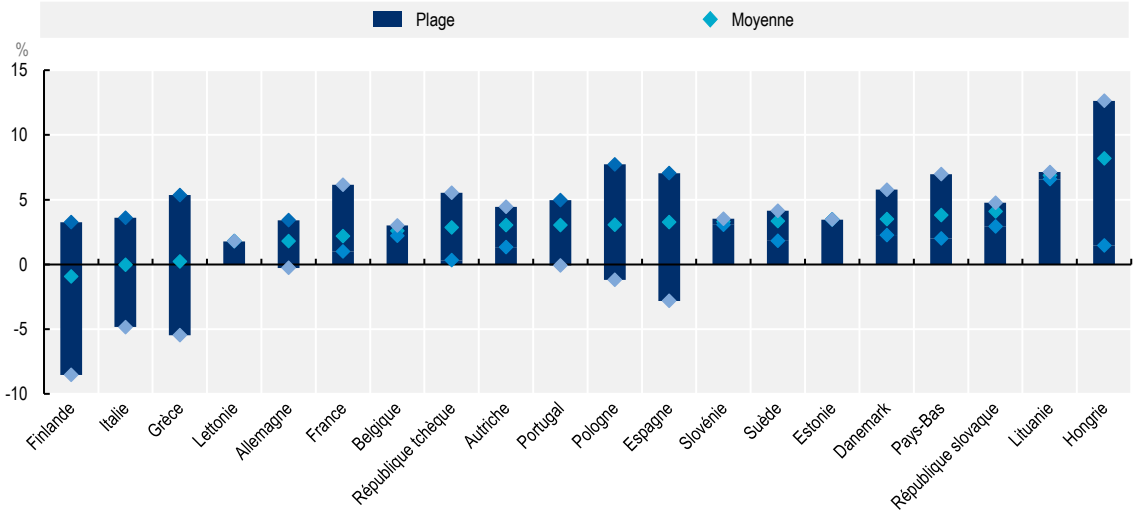
L'adoption de technologies d'innovations incrémentales permet de soutenir l'innovation de pointe en favorisant sa diffusion à d'autres pans de l'économie (OCDE, 2020[30]). Les entreprises ne font pas que développer des connaissances, elles utilisent également les savoirs et les technologies développées par

d'autres entreprises, notamment en s'équipant d'un logiciel de gestion de la relation client ou en s'appuyant sur ces savoirs et technologies pour introduire de nouvelles innovations. En matière de diffusion de l'innovation, les disparités régionales restent importantes. En 2021, la quasi-totalité des entreprises finlandaises ont adopté l'infonuagique, contre environ 70 % pour la moyenne de l'OCDE. D'importantes disparités peuvent également être observées à l'intérieur des pays sur la question des compétences nécessaires à l'adoption des nouvelles technologies. Dans certains pays comme la Belgique et la Hongrie, la part de postes à pouvoir exigeant des compétences numériques en 2019 s'élevait à 5 % pour la région moyenne, mais jusqu'à 15 % dans les régions de capitales (OCDE, à paraître[31]).

L'accès au financement constitue un catalyseur essentiel de l'innovation. Les obstacles à l'accès au financement sont toutefois plus importants pour les petites et moyennes etnreprises (PME) et les jeunes entreprises. Les PME ont en effet généralement moins d'actifs susceptibles d'être apportés en garantie. Elles ont en outre tendance à être moins réputées auprès des banques et des investisseurs, et finissent par souffrir plus fortement des asymétries négatives de l'information (OCDE, 2022[32]). Les différences de niveau du stock de capital entre les régions ne se traduisent pas uniquement par des niveaux différents de capacités de production. Elles se reflètent aussi dans les niveaux différents d'actifs qui peuvent être apportés en garantie pour financer les activités innovantes, accentuant par là même les disparités entre les régions en termes de potentiel d'innovation. Le manque de dynamisme de la reprise de l'investissement au lendemain de la crise financière mondiale pourrait avoir accentué ces différences. Pendant la période 2012-19, la formation brute de capital fixe a baissé dans 13 % des grandes régions européennes de niveau TL2[15]. Les disparités à l'intérieur des pays sont particulièrement importantes dans les pays d'Europe orientale et méridionale. Ainsi, dans la région italienne de la Calabre, la croissance de l'investissement sur la période 2012-19 était négative (-4.8 %), alors qu'elle était positive (3.6 %) dans la province autonome de Bolzano-Bozen. De la même manière, dans la région hongroise de Transdanubie-Occidentale, la croissance de l'investissement s'élevait à 1.5 %, contre près de 13 % dans la région TL2 de Budapest (graphique 3.9).

Graphique 3.9. Les disparités régionales en matière de croissance de l'investissement sont particulièrement marquées dans les pays d'Europe orientale et méridionale

Écarts de croissance de l'investissement à l'intérieur des pays dans les régions TL2, 2012-19



Note : l'investissement est mesuré en fonction de la formation brute de capital fixe. Le taux de croissance cumulé de l'investissement est calculé sur la période 2012-19, puis annualisé.
Source : *Knowledge Centre for Territorial Policies* (2022[33]), *ARDECO Database*, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/territorial/ardeco-database_en.

Pour une gestion efficace des avantages et des risques de l'intégration des échanges

La spécialisation des pays et des régions qui précède une plus forte intégration des échanges a un rôle déterminant sur les gains et les pertes qui y sont associés. Il a par exemple été démontré que les régions spécialisées dans les secteurs exposés à la concurrence des importations en Allemagne et aux États-Unis ont perdu des emplois lors du processus d'intégration des échanges avec la République populaire de Chine et les pays d'Europe orientale. En termes de volume, le niveau de la production d'articles de cuir et de vêtements aux États-Unis ne représentait plus en 2022 qu'un sixième du volume enregistré en 2000[16]. À l'inverse, les régions spécialisées dans les secteurs exposés à la concurrence à l'exportation, comme le secteur de la construction automobile ou de l'industrie chimique en Allemagne, ont en moyenne enregistré une augmentation des emplois et de la productivité (Dauth, Findeisen et Suedekum, 2014[34] ; Autor, Dorn et Hanson, 2013[35])[17].

Les données douanières sur les échanges de biens, recueillies par l'OCDE dans les régions TL2 et disponibles pour un sous-ensemble de 15 pays de l'OCDE, permettent de mesurer le niveau d'ouverture commerciale des régions et de déterminer si celles-ci affichent un déficit commercial, autrement dit si la valeur des importations régionales est supérieure à la valeur des exportations régionales ou, dans le cas inverse, si elles dégagent un excédent commercial[18]. Environ 52 % des régions retenues affichent un déficit commercial, les plus fortes incidences étant enregistrées en Lettonie et en Lituanie (100 %), suivies des États-Unis (73 %) et du Royaume-Uni (67 %). D'après ces données, l'orientation vers l'exportation est particulièrement importante dans les régions où la croissance est plus lente. Au cours de la période 2001-19, le PIB par habitant a en moyenne augmenté de 13 points pour le décile inférieur des régions en croissance affichant un déficit commercial, soit moins que la moyenne nationale. Cet écart de croissance du PIB par habitant par rapport à la moyenne nationale était toutefois de seulement 9 points pour le décile inférieur des régions en croissance dégageant un excédent commercial (graphique 3.10).

Une spécialisation sectorielle excessive peut exacerber les effets des chocs mondiaux sur les pays et régions ouverts aux échanges (Di Giovanni et Levchenko, 2009[36]). D'une part, la spécialisation sectorielle génère des économies de localisation, soit des gains de productivité permis par le regroupement d'entreprises d'un même secteur ou de secteurs proches, stimulant par là même la compétitivité d'une région dans l'économie mondiale. D'autre part, cette spécialisation peut accroître l'exposition des régions aux chocs mondiaux (Carvalho et Gabaix, 2013[37]).

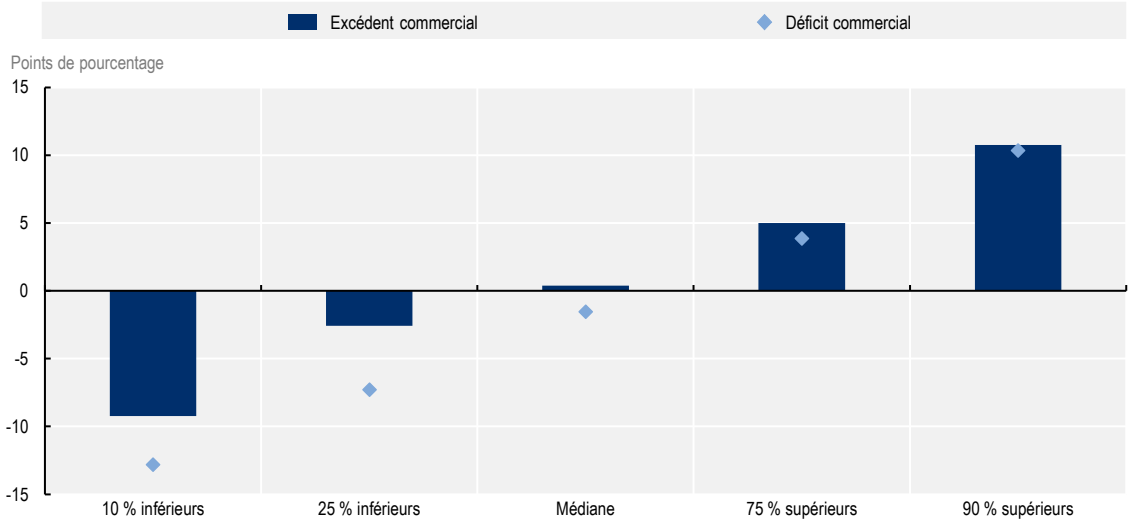
Les régions rurales ont souvent plus de difficultés que les autres régions à tirer parti des avantages de l'intégration des échanges dans les chaînes de valeur plus complexes. Les régions rurales souffrent en effet d'un plus grand éloignement et leur intégration aux échanges est donc plus difficile (Krawchenko, 2018[38]). Elles sont également davantage exposées à la concurrence à l'importation dans la mesure où elles se caractérisent en moyenne par un plus grand nombre d'emplois peu qualifiés, lesquels ont tendance à présenter un degré élevé de substituabilité avec des emplois situés dans des pays où le coût de la main-d'œuvre est plus bas.

La fragmentation croissante de la production en chaînes de valeur mondiales (CVM) a créé de nouvelles possibilités et de nouveaux défis à l'intégration des échanges. Les pays au premier rang des CVM, comme l'Allemagne et les États-Unis, concentrent les activités de connaissances dans certaines de leurs grandes régions métropolitaines à proximité des industries historiques, situées dans des régions non métropolitaines (Kemeny et Storper, 2020[39]). D'autres pays bénéficiant d'avantages de coûts ou de localisation du fait de leur intégration aux CVM, comme les pays d'Europe orientale, ont rapidement développé leur tissu industriel et ont commencé leur propre transition vers les activités de connaissances (Navaretti et Markovic, 2021[40]). Les données antérieures à la pandémie de COVID-19 montrent que les régions caractérisées par une croissance plus rapide de leurs exportations et associées à des produits nationaux à forte valeur ajoutée (un indicateur important de la participation aux CVM) sont également

parvenues à rester en première ligne de la frontière de la productivité ou à réduire leur retard par rapport aux régions plus productives (OCDE, 2018[6]), alors que les entreprises des régions qui, dans les économies avancées, n'étaient riches ni en ressources, ni en compétences, ont eu plus de difficultés à tirer parti des avantages de l'intégration aux CVM (Iammarino, Rodríguez-Pose et Storper, 2019[41]).

Graphique 3.10. Les régions dont la croissance était inférieure à la moyenne nationale ont enregistré des déficits commerciaux plus importants

Écart de croissance (en centiles) du PIB par habitant entre les régions TL2 et le niveau national pour la période 2001-19, en fonction de la balance commerciale



Note : les données d'exportation et d'importation relatives aux échanges de biens sont lissées en moyenne pour les régions TL2 sur la période 2010-19. Les régions en excédent commercial sont les régions où la moyenne des exportations pendant la période 2010-19 est supérieure à la moyenne des importations pour la même période. Les régions en déficit commercial sont les régions qui présentent le profil inverse. La valeur unique utilisée pour les importations et les exportations régionales a été obtenue à partir d'une estimation de la régression des importations ou exportations par région/an sur des variables indicatrices temporelles. La répartition en centiles de l'écart de croissance du PIB par habitant entre les régions TL2 et le niveau national pour la période 2001-19 en fonction de la balance commerciale est indiquée sur l'axe vertical. Pays inclus : Allemagne, Autriche, Belgique, Corée, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie et Suède.
Source : d'après les données de l'OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/ et données douanières de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/mqhwn0

Les défis soulevés par la spécialisation sectorielle et les chocs mondiaux sont en outre amplifiés par le degré accru de spécialisation induit par les CVM. Les perturbations qu'ont connues les CVM pendant la pandémie de COVID-19 et l'instabilité créée par les turbulences récemment observées sur les marchés mondiaux de l'énergie ont donné lieu à une augmentation des appels à la relocalisation et à la délocalisation de proximité des chaînes de valeur. Le débat sur les coûts et avantages de l'intégration des échanges découlant de la participation aux CVM nécessite toutefois d'adopter une approche équilibrée. D'après des données quantitatives récentes sur les pays de l'OCDE, au niveau national, la relocalisation et la délocalisation de proximité aux fins d'une réduction du niveau d'instabilité sont susceptibles de générer des coûts de production plus élevés et d'entraîner un affaiblissement de la compétitivité internationale, au point de l'emporter sur les avantages d'une réduction de l'instabilité (OCDE, 2021[42]).

La participation aux échanges mondiaux à travers l'investissement direct étranger doit également s'exercer de façon équilibrée. Les régions bénéficient généralement des avantages de l'investissement direct étranger (Lembcke et Wildnerova, 2020[43]). Cependant, l'accroissement de l'intégration économique et la multiplication des flux financiers mondiaux n'ont pas toujours permis une égalité des chances entre les régions, et ont même pu accentuer les disparités régionales. Les régions jouissant de facteurs géographiques plus favorables, comme la disponibilité d'infrastructures adaptées, la proximité d'un écosystème universitaire local (OCDE, 2021[44]) ou l'existence de passerelles institutionnelles favorisant la formation de liens entre les fournisseurs et les entreprises locales (Crescenzi, Harman et Arnold, 2018[45]), parviennent à attirer des volumes d'investissement direct étranger plus importants (et de meilleure qualité) que les autres régions moins favorisées. Par ailleurs, le bénéfice de l'investissement direct étranger présente des risques en cas d'arrêt soudain ou de revirement des intentions des investisseurs. Des données transnationales montrent par exemple qu'une augmentation des risques liés au changement climatique peut entraîner une réduction des flux entrants d'investissement direct étranger (Gu et Hale, 2022[46]). La même conclusion pourrait être tirée au niveau régional, dans la mesure où les régions ne sont pas exposées de manière identique aux risques liés au changement climatique (OCDE, 2022[8]).

Vers des régions plus vertes et plus productives

Le changement climatique est susceptible de creuser les inégalités de revenu de différentes manières. L'augmentation de la fréquence des événements extrêmes aura des répercussions plus importantes sur certaines régions et leurs économies. Par ailleurs, les mesures d'action publique encourageant l'abandon progressif des combustibles fossiles et la transition vers des technologies vertes peuvent se traduire par des pertes d'emplois concentrées dans quelques régions particulièrement vulnérables.

Les phénomènes météorologiques extrêmes n'affectent pas toutes les régions de la même manière. En Australie par exemple, le nombre de jours supplémentaires de fort stress thermique sur la période 2017-21 par rapport à la période 1981-2010 varie de 0 à plus de 60 jours dans la région TL2 du Territoire du Nord. De la même manière, la part de la population exposée aux crues fluviales s'élève à 60 % dans la région mexicaine de Tabasco, contre moins de 30 % dans le reste du pays (OCDE, 2022[8]). On estime que les dégâts provoqués par les submersions devraient être très hétérogènes, puisque les zones côtières, notamment en Asie du Sud-Est, devraient enregistrer des pertes représentant jusqu'à 10 % de leur PIB réel en 2200 (Desmet et al., 2021[47]). Les régions rurales pourraient être confrontées à des pertes beaucoup plus importantes que les régions urbaines, et ce, en raison de la présence plus marquée du secteur agricole et de sa plus grande vulnérabilité aux phénomènes météorologiques extrêmes.

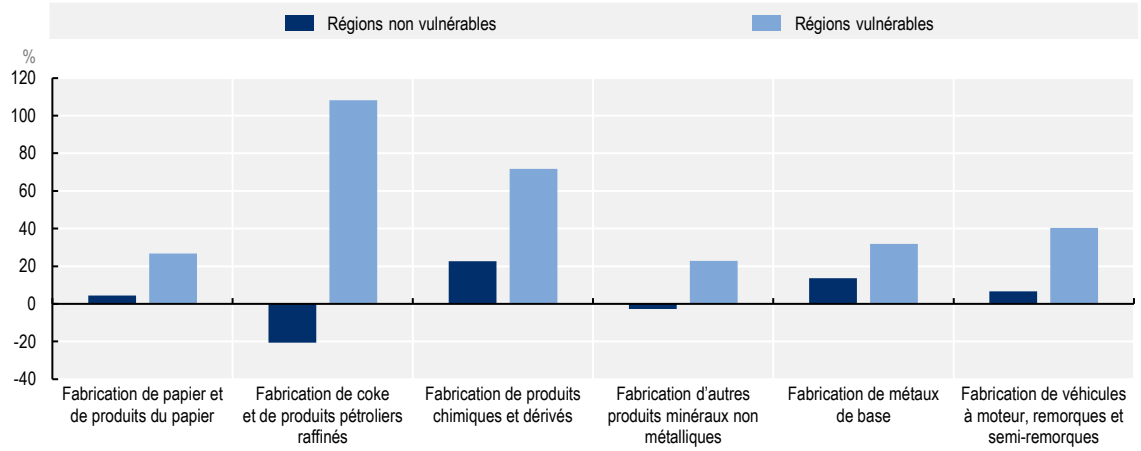
Les régions rurales jouent un rôle important dans la transition vers la neutralité climatique. Entre 1990 et 2018, le volume d'émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant a baissé plus lentement dans les régions rurales, notamment dans les régions éloignées des zones métropolitaines ou spécialisées dans l'extraction de ressources naturelles (OCDE, 2020[48] ; 2023[49]). Par ailleurs, bien que les régions rurales aient tendance à dépendre davantage des automobiles, elles se caractérisent également par une production d'électricité plus verte. En 2019, plus de 50 % de la production d'électricité dans les régions non métropolitaines reculées provenait de sources renouvelables, contre moins de 20 % dans les grandes régions métropolitaines (OCDE, 2022[8]).

Les mesures d'atténuation du changement climatique sont susceptibles de contribuer au creusement des inégalités de revenu si elles ne sont pas accompagnées de politiques capables d'aider efficacement les régions vulnérables (OCDE, 2023[50])[19]. Les régions affichant un fort taux d'émissions par habitant, associé à une part élevée de l'emploi dans des secteurs manufacturiers très polluants, sont davantage vulnérables aux risques suscités par les politiques d'atténuation du changement climatique. Bien qu'elles soient concentrées en Europe centrale, la plupart des pays européens comptent au moins une région vulnérable.

Les vulnérabilités liées au climat s'ajoutent souvent à d'autres types de vulnérabilités socioéconomiques, comme un niveau d'enseignement supérieur et un PIB par habitant inférieurs à la moyenne. Les politiques d'atténuation du changement climatique menacent certains des meilleurs emplois disponibles dans ces régions, soit là où des industries manufacturières très polluantes offrent en moyenne des emplois plus productifs et mieux payés que d'autres secteurs (graphique 3.11).

Graphique 3.11. Les secteurs manufacturiers très polluants offrent des rémunérations plus élevées que le salaire moyen des régions vulnérables

Écart de rémunération dans des secteurs spécifiques par rapport à la moyenne régionale, par niveau de vulnérabilité des régions, 2018



Note : les données se rapportent aux régions de niveau NUTS 2. Le niveau de vulnérabilité des régions est établi à partir de la part de l'emploi et des émissions par habitant pour chacun des principaux secteurs polluants retenus. Voir OCDE (2023[50]) pour des explications plus détaillées sur la manière dont la vulnérabilité des régions est définie.
Source : *Eurostat Structural Earnings Survey*.

StatLink https://stat.link/m5sahx

L'adaptation aux réglementations en faveur de l'atténuation du changement climatique aura également des effets asymétriques sur les entreprises. Ainsi, celles dont la situation financière est saine seront mieux à même de faire face aux nouveaux coûts économiques et réglementaires destinés à corriger les externalités négatives associées aux technologies polluantes. Les petites entreprises disposant de ressources plus limitées pour réaliser les investissements nécessaires au « verdissement » de leur production risqueront plus que les autres de voir leur compétitivité dégradée. Ces entreprises ont en outre tendance à être concentrées dans les régions vulnérables (OCDE, 2023[50]). Il peut toutefois s'avérer utile d'encourager la croissance de la productivité dans les technologies vertes, dans la mesure où elle permet d'améliorer l'efficacité des technologies et de réduire les coûts d'entrée pour les entreprises.

Enfin, les politiques territorialisés d'atténuation du changement climatique doivent tenir compte du fait que les emplois menacés de disparition, ou dont les attributions devraient être révisées en profondeur au profit de l'intégration de tâches vertes, ne sont pas uniformément répartis entre les régions. Même si les mesures publiques adoptées pour limiter les effets négatifs du changement climatique entraîneront une réaffectation des emplois à hauteur de 1.5 % de l'emploi global (OCDE, 2017[51]), ce chiffre sous-évalue l'incidence du changement climatique sur les marchés du travail, dans la mesure où il ne prend pas en compte les emplois pour lesquels des efforts de reclassement et de reconversion devront également être déployés. Les régions métropolitaines semblent être plus en avance dans leur transition écologique, car elles présentent déjà une part élevée et croissante d'emplois verts et une part faible d'emplois polluants (et donc menacés de disparition) (OCDE, 2023[52]).

Annexe 3.A. Tableaux et graphiques supplémentaires

Tableau d'annexe 3.A.1. Emploi au niveau national dans différents secteurs, en millions

	Agriculture		Industrie		Services exportables		Services non exportables	
	2001	2019	2001	2019	2001	2019	2001	2019
Allemagne	0.72	0.60	8.38	8.34	6.82	9.16	23.84	26.96
Autriche	0.23	0.15	0.70	0.72	0.59	0.87	2.26	2.77
Belgique	0.08	0.06	0.69	0.56	0.83	1.25	2.57	2.99
Danemark	0.09	0.07	0.42	0.32	0.43	0.56	1.84	2.03
Espagne	0.98	0.79	3.03	2.26	2.23	3.63	11.22	13.41
Estonie	0.04	0.02	0.15	0.14	0.06	0.11	0.34	0.39
États-Unis	1.38	1.42	8.81	10.57	20.05	23.46	90.72	107.27
Finlande	0.13	0.09	0.47	0.38	0.34	0.53	1.41	1.65
France	0.91	0.75	3.72	2.92	5.17	6.51	16.23	18.14
Grèce	0.64	0.50	0.54	0.43	0.45	0.61	2.75	3.13
Hongrie	0.27	0.19	1.13	0.98	0.44	0.84	2.28	2.68
Italie	1.06	0.93	4.88	4.28	3.58	4.63	14.17	15.60
Lettonie	0.14	0.07	0.18	0.14	0.10	0.15	0.53	0.54
Lituanie	0.24	0.09	0.27	0.25	0.09	0.18	0.77	0.86
Nouvelle-Zélande	0.13	0.16	0.48	0.29	0.26	0.51	0.99	1.66
Pays-Bas	0.24	0.20	1.00	0.86	2.18	2.67	4.98	5.77
Pologne	2.69	1.53	3.23	3.96	1.17	2.07	6.88	8.84
Portugal	0.64	0.40	1.07	0.84	0.55	0.81	2.88	2.88
République slovaque	0.11	0.07	0.57	0.59	0.23	0.40	1.12	1.37
Royaume-Uni	0.36	0.40	3.90	3.04	6.40	8.74	18.32	21.57
Slovénie	0.10	0.07	0.27	0.24	0.13	0.19	0.43	0.53
Suède	0.11	0.10	0.79	0.64	0.74	1.04	2.75	3.33
Tchéquie	0.21	0.16	1.48	1.57	0.60	0.83	2.58	2.86

Source : OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

Tableau d'annexe 3.A.2. Taux de croissance des disparités régionales, sélection d'indicateurs

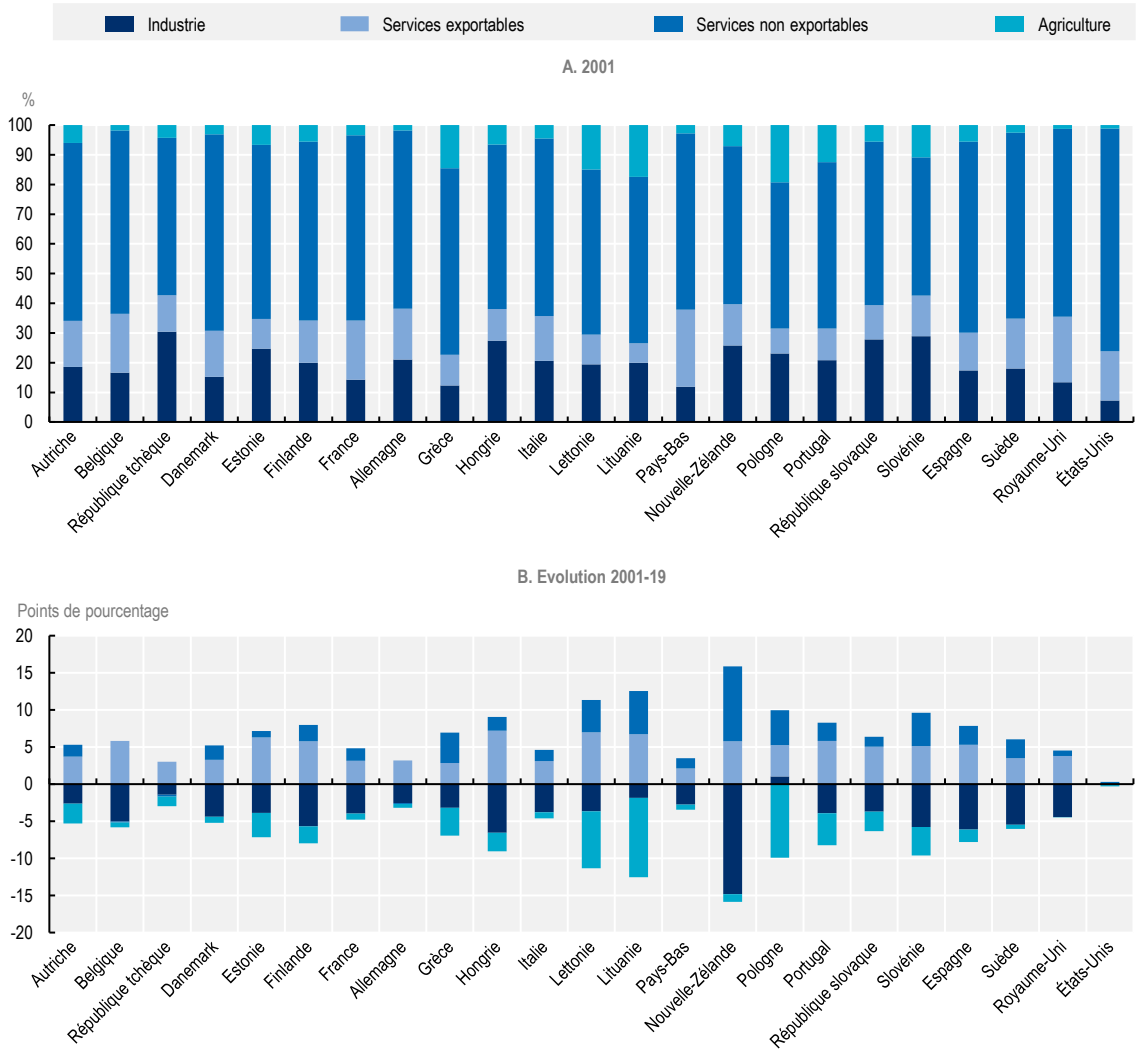
Évolution annuelle de l'indice de Theil selon différents indicateurs (%), 2001-19

Pays	Valeur ajoutée brute par habitant	Valeur ajoutée brute par habitant dans le cas d'une croissance égale de la productivité du travail	Productivité du travail
Allemagne	−0.87	−0.35	−1.55
Autriche	−1.34	−0.95	−0.69
Belgique	1.51	0.31	2.11
Danemark	2.06	1.05	2.54
Espagne	−1.15	−1.89	1.04
Estonie	0.64	0.98	−0.45
États-Unis	2.94	0.47	2.59
Finlande	− 4.95	−1.88	−3.83
France	0.70	0.17	0.55
Grèce	−0.12	2.74	−2.09
Hongrie	0.65	0.43	1.68
Italie	0.73	0.59	0.21
Lettonie	−0.39	2.00	−3.27
Lituanie	2.11	4.32	−0.93
Nouvelle-Zélande	−2.38	−0.09	−3.24
Pays-Bas	−0.89	−0.66	−1.01
Pologne	1.75	4.05	−3.10
Portugal	−2.95	0.44	−4.10
République slovaque	0.54	−0.40	2.27
Royaume-Uni	0.79	0.50	2.54
Slovénie	1.78	3.21	−3.71
Suède	1.34	−0.02	1.73
Tchéquie	1.75	−0.19	2.85

Note : pour le Royaume-Uni, aucune donnée n'est disponible avant 2004 (données manquantes pour l'Irlande du Nord en raison de modifications des frontières). Dans le scénario d'une croissance égale de la productivité du travail, on présuppose une augmentation de la productivité régionale du travail au même rythme que la productivité nationale du travail dans chaque région. Les inégalités mesurées par l'indice de Theil en 2001 correspondent à la moyenne des valeurs pour 2001 et 2002. Le niveau d'inégalité en 2019 correspond à la moyenne des valeurs pour 2018 et 2019. Les pays sont classés par ordre croissant de l'évolution (en pourcentage) des disparités en termes de valeur ajoutée brute par habitant pour la période 2001-19. Le calcul de la productivité du travail repose sur le ratio entre la valeur ajoutée brute et l'emploi (où l'emploi correspond à l'emploi par lieu de travail).

Source : OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

Graphique d'annexe 3.A.1. Parts de l'emploi en 2001 et évolution sur la période 2001-19



Note : les parts de 2001 correspondent à la moyenne des valeurs pour 2001 et 2002 ; les parts de 2019 correspondent à la moyenne des valeurs pour 2018 et 2019. Le secteur industriel couvre les groupes B-E de la nomenclature NACE et les services exportables les groupes J, K, L, M et N. La catégorie « Services non exportables » regroupe les secteurs restants.
Source : OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/ovuaqr

Annexe 3.B. Hystérèse et effets de la crise financière mondiale

Les chocs économiques défavorables peuvent avoir des incidences négatives permanentes sur les régions et les pays. En 2018 par exemple, le taux de chômage de près de la moitié des régions TL2 demeurait supérieur à son niveau de 2008 (OCDE, 2020[14]). On entend par « hystérèse » la situation où un choc économique défavorable pour un pays ou une région affecte de manière négative ou permanente la trajectoire de l'économie. Martin (2012[53]) distingue trois types d'hystérèse : i) des chocs économiques suivis d'une baisse permanente du niveau de l'activité économique ; ii) des chocs économiques suivis d'une baisse permanente du taux de croissance ; et iii) des chocs économiques suivis d'une baisse permanente du niveau d'activité et du taux de croissance.

Les données sur le PIB par habitant révèlent qu'un nombre important de pays ont affiché une hystérèse au lendemain des récessions de 1991-92 et de 2008-12. Suite à cette dernière récession, plusieurs pays, dont la France, la Grèce et l'Italie, présentaient une hystérèse du niveau de PIB par habitant, alors qu'aucun pays n'était dans ce cas au sortir de la récession de 1991-92. Par ailleurs, moins de la moitié des pays (pour lesquels sont disponibles des données couvant les deux périodes d'expansion) sont parvenus à retrouver leur taux antérieur de croissance du PIB par habitant après les deux récessions (Tableau d'annexe 3.B.1).

Tableau d'annexe 3.B.1. Au fil du temps, le phénomène d'hystérèse est devenu plus courant dans l'ensemble des pays de l'OCDE

	Hystérèse – Taux de croissance et niveau d'activité économique	Hystérèse – Niveau d'activité économique uniquement	Hystérèse – Taux de croissance uniquement	Pas d'hystérèse
Récession de 1991-92			CZE, FIN, POL, SWE	AUT, BEL, DEU, DNK, ESP, FRA, ITA, NLD, NOR, PRT
Récession de 2008-12		FRA, GRC, ITA	CZE, HUN, JPN, NOR, PRT	AUT, BEL, DEU, DNK, EST, ESP, FIN, GBR, KOR, LTU, LVA, NLD, NZL, POL, SWE, SVN, SVK, TUR, USA

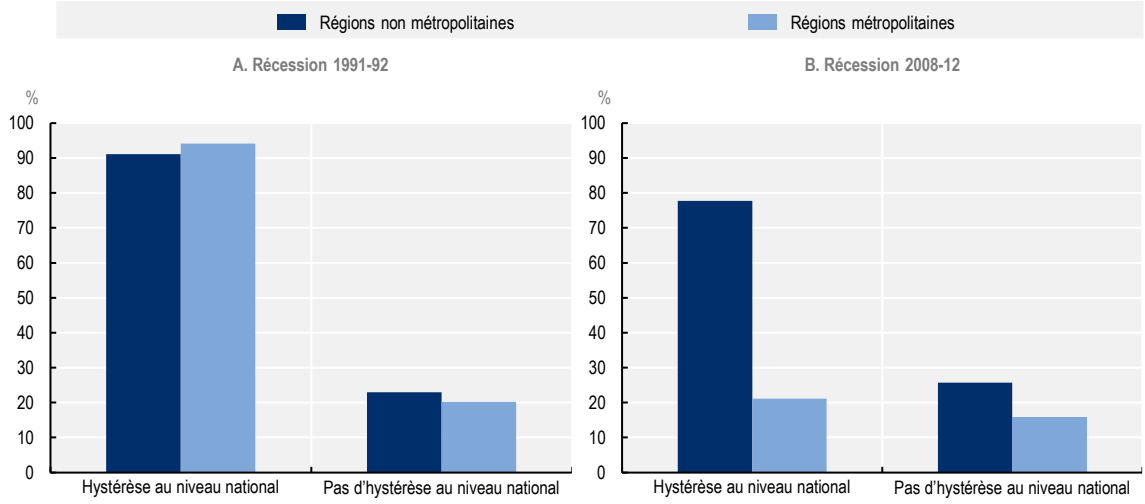
Note : les pays affichant une hystérèse de leur taux de croissance sont ceux qui, pendant la phase d'expansion qui a suivi une récession donnée, ont enregistré un taux de croissance moyen inférieur au taux observé pendant la phase d'expansion précédente. Les pays affichant une hystérèse du niveau d'activité économique sont ceux dont le niveau maximum d'activité atteint pendant la phase d'expansion qui a suivi une récession donnée s'est révélé inférieur au niveau observé pendant la phase d'expansion précédente. Selon Tsvetkova (à paraître[54]), les périodes 1983-91, 1994-2007, 2010-11, 2013-19 constituent des phases d'expansion, alors que les périodes 1992-93, 2008-09 et 2011-12 constituent des périodes de récession. Aux fins de la présente analyse, les récessions de 2007-09 et 2011-12 ont été regroupées. Le taux de croissance du taux d'emploi correspond à la variation absolue annualisée, plutôt qu'à la variation relative.
Source : d'après *Knowledge Centre for Territorial Policies* (2022[33]), *ARDECO Database*, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/territorial/ardeco-database_en.

Contrairement à ce qui a pu être observé suite à la récession de 1991-92, la part de régions non métropolitaines qui ont rencontré des difficultés pour se redresser suite à la crise financière mondiale a été relativement plus élevée que dans le cas des régions métropolitaines, entraînant un effet d'hystérèse au niveau des pays. Pendant la récession de 1991-92, la part de la population des régions TL3 subissant

un ralentissement de la croissance du PIB par habitant dans les pays affichant une hystérèse était d'environ 90 % aussi bien dans les régions métropolitaines que non métropolitaines (Graphique d'annexe 3.B.1, partie A). En revanche, pendant la crise financière mondiale, alors que la part des régions non métropolitaines est restée la même, la part des régions métropolitaines a enregistré une chute de 20 % (Graphique d'annexe 3.B.1, partie B).

Graphique d'annexe 3.B.1. La crise financière mondiale a en moyenne provoqué un accroissement des disparités à l'intérieur des pays

Population des régions TL3 métropolitaines et non métropolitaines ayant connu une hystérèse post-récession du taux de croissance du PIB par habitant, par récession et par portée de l'hystérèse (régions ou pays dans son ensemble)



Note : pour chaque récession est affichée la part de la population des régions TL3 qui a connu une hystérèse du taux de croissance du PIB par habitant pendant la période de reprise correspondante. Les régions sont regroupées par type de région TL3 et en fonction de la propagation au pays tout entier de l'hystérèse du taux de croissance du PIB par habitant cumulé. On considère qu'un pays ou qu'une région présente une hystérèse du taux de croissance du PIB par habitant après une période donnée de récession s'il ou elle ne parvient pas, même une fois, à atteindre pendant la période de reprise suivante le taux de croissance le plus élevé enregistré pendant la période d'expansion précédente.
Source : d'après *Knowledge Centre for Territorial Policies* (2022[33]), *ARDECO Database*, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/territorial/ardeco-database_en.

StatLink https://stat.link/rl3w6h

Annexe 3.C. Des disparités croissantes dans l'importance des secteurs exportateurs au niveau local

Le report de l'emploi vers des secteurs à forte productivité s'est produit à des vitesses différentes d'une région à l'autre. Le coefficient de variation de la part de l'emploi des secteurs exportateurs, $part_i$, calculé pour l'ensemble des régions i d'un pays donné, indique dans quelle mesure le poids de ces secteurs diffère au niveau régional :

$$CV = \frac{\sigma(part_i)}{\mu(part_i)}$$

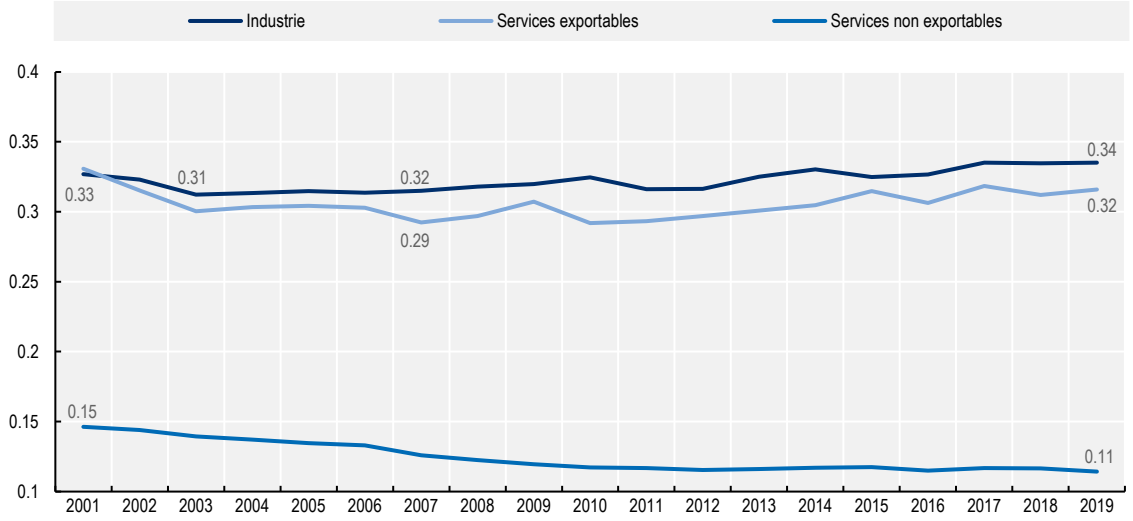
où σ correspond à l'écart-type et μ à la part d'emploi moyenne.

Ce coefficient est généralement plus élevé dans les secteurs exportateurs, dans la mesure où les entreprises actives dans ces secteurs peuvent plus facilement chercher à tirer parti des avantages de localisation que les entreprises des secteurs non exportateurs, compte tenu de la nature des biens et services qu'elles produisent. En 2019, le coefficient de variation des secteurs exportateurs était près de trois fois supérieur à celui des secteurs non exportateurs dans l'ensemble des pays de l'OCDE (Graphique d'annexe 3.C.1). Pour donner une idée de cette différence, seuls 5 % des employés de la région portugaise de l'Algarve travaillaient dans le secteur des produits exportables en 2019, contre 44 % dans la région de l'Ave, au nord du Portugal, où l'industrie manufacturière est particulièrement développée, soit neuf fois plus. À l'inverse, la part de l'emploi dans le secteur exportateur variait de 65 % à 37 % suivant les régions, soit un écart du simple au double.

Entre 2011 et 2019 en particulier, les régions de l'OCDE ont présenté des différences notables dans l'importance que jouent les secteurs exportateurs au niveau local. Les incitations à la spécialisation des régions et des entreprises face à la concurrence croissante induite par l'intégration économique mondiale de plus en plus poussée ont probablement contribué à cette tendance dans le secteur industriel. Les écarts entre les régions en termes d'importance des services exportables au niveau local ont cependant baissé dans un premier temps, grâce à la maturité des TIC et à leur diffusion géographique. Cette baisse s'est ensuite interrompue, avant de s'inverser sous l'effet de la crise financière mondiale, mais aussi en raison de l'incapacité de certaines régions à retrouver leur niveau d'emploi d'avant la crise.

Graphique d'annexe 3.C.1. La part de l'emploi dans les secteurs à forte productivité est devenue plus hétérogène

Coefficient de variation par pays de la part de l'emploi par secteur dans les régions TL3, moyenne des pays de l'OCDE



Note : le secteur industriel couvre les groupes B-E de la nomenclature NACE. Les services exportables couvrent les groupes J, K, L, M et N de la NACE. Pour l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne, la Pologne et le Royaume-Uni, les services exportables couvrent les groupes G-J, K, L, M et N. Pour le Royaume-Uni, aucune donnée n'est disponible avant 2004 (données manquantes pour l'Irlande du Nord en raison de modifications des frontières). Les données pour le secteur agricole au Royaume-Uni ne sont pas disponibles. Les données relatives aux États-Unis ne sont pas prises en compte dans l'analyse en raison de la piètre qualité des données sur l'emploi par secteur/région TL3.
Source : OCDE (2022[7]), *Statistiques régionales de l'OCDE (base de données)*, https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/.

StatLink https://stat.link/k9082q

Références

Acemoglu, D. et P. Restrepo (2020), « Robots and jobs: Evidence from US labor markets », *Journal of Political Economy*, vol. 128. [56]

Adler, M. et al. (2020), « Roads, market access and regional economic development », *OECD Regional Development Papers*, n° 06, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/8b9eca17-en. [57]

Ahrend, R. et al. (2022), « Changes in the geography housing demand after the onset of COVID-19: First results from large metropolitan areas in 13 OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1713, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9a99131f-en. [20]

Ahrend, R. et al. (2017), « What makes cities more productive? Evidence from five OECD countries on the role of urban governance », *Journal of Regional Science*, vol. 57/3, pp. 385-410, https://doi.org/10.1111/jors.12334. [5]

Autor, D., D. Dorn et G. Hanson (2013), « The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States », *American Economic Review*, vol. 103/6, pp. 2121-2168. [35]

Autor, D. et al. (2020), « The fall of the labor share and the rise of superstar firms », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 135/2, pp. 645-709. [24]

Baldwin, R. et J. Dingel (2021), « Telemigration and development: On the offshorability of teleworkable jobs », n° 29387, National Bureau of Economic Research, https://doi.org/10.3386/w29387. [21]

Baumol, W. (1967), « American economic association macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis », *The American Economic Review*, vol. 57/3, pp. 415-426. [9]

Brynjolfsson, E. et A. McAfee (2011), « How the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy ». [28]

Carvalho, V. et X. Gabaix (2013), « The great diversification and its undoing », *American Economic Review*, vol. 103/5, pp. 1697-1727. [37]

Centre de connaissances sur les politiques territoriales (2022), *ARDECO Database*, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/territorial/ardeco-database_en. [33]

Corrado, C. et al. (2021), « New evidence on intangibles, diffusion and productivity », *Documents de travail de l'OCDE sur la science, la technologie et l'industrie*, n° 2021/10, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/de0378f3-en. [55]

Crescenzi, R., O. Harman et D. Arnold (2018), « Move on up! Building, embedding and reshaping global value chains through investment flows: Insights for regional innovation policies », Document de référence établi pour l'atelier OCDE/CE du 21 septembre 2018, organisé dans le cadre de la série d'ateliers « Élargir la politique d'innovation : nouveaux éclairages pour les régions et les villes », Paris. [45]

Criscuolo, C. et al. (2021), « The firm-level link between productivity dispersion and wage inequality: A symptom of low job mobility? », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1656, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4c6131e3-en. [11]

Dauth, W., S. Findeisen et J. Suedekum (2014), « The rise of the east and the far east: German labor markets and trade integration », *Journal of the European Economic Association*, vol. 12/6. [34]

Davis, D., E. Mengus et T. Michalski (2022), « Labor market polarization and the great divergence: Theory and evidence », *NBER Working Paper*, n° 26955. [17]

Desmet, K. et al. (2021), « Evaluating the economic cost of coastal flooding », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 13/2, pp. 444-86. [47]

Di Giovanni, J. et A. Levchenko (2009), « Trade openness and volatility », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 91. [36]

Eckert, F., S. Ganapati et C. Walsh (2022), « Urban-biased growth », *NBER Working Paper*, n° 30515. [12]

Florida, R., M. Storper et A. Rodríguez-Pose (2021), « Cities in a post-COVID world », *Urban Studies*. [22]

Giannone, E. (2021), « Skill-biased technical change and regional convergence ». [16]

Gu, G. et G. Hale (2022), « Climate risks and FDI », *NBER Working Paper*, n° 30452. [46]

Iammarino, S., A. Rodríguez-Pose et M. Storper (2019), « Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications », *Journal of Economic Geography*, vol. 19/2, pp. 273-298. [41]

Karahan, F. et al. (2021), *Demographic Origins of the Startup Deficit*, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, no. 888. [26]

Kemeny, T. et M. Storper (2020), « Superstar cities and left-behind places: Disruptive innovation, labor demand, and interregional inequality ». [39]

Krawchenko, T. (2018), « RURAL 3.0.: A framework for rural development », Policy note. [38]

Lembcke, A. et L. Wildnerova (2020), « Does FDI benefit incumbent SMEs? : FDI spillovers and competition effects at the local level », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2020/02, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/47763241-en. [43]

Mano, R. et M. Castillo (2015), « The level of productivity in traded and non-traded sectors for a large panel of countries », Fonds monétaire international. [10]

Martin, R. (2012), « Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks », *Journal of Economic Geography*, vol. 12/1, pp. 1-32. [53]

Moretti, E. (2012), *The New Geography of Jobs*, Houghton Mifflin Harcourt. [15]

Navaretti, G. et B. Markovic (2021), « Place-based policies and the foundations of productivity in the private sector: What are we building on? », OECD-EC high-level expert workshop "Productivity Policy for Places", OCDE, Paris. [40]

OCDE (2023), *Job Creation and Local Economic Development 2023: Bridging the Great Green Divide*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/21db61c1-en. [52]

OCDE (2023), *OECD Regional Outlook 2021: Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/17017efe-en. [49]

OCDE (2023), *Regional Industrial Transitions to Climate Neutrality*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/35247cc7-en. [50]

OCDE (2022), *Le financement des PME et des entrepreneurs 2022 (version abrégée) : Tableau de bord*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/60ba964a-fr. [32]

OCDE (2022), *OECD Regions and Cities at a Glance 2022*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/14108660-en. [8]

OCDE (2022), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base de données)*, OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/env-data-fr. [7]

OCDE (2022), *Unlocking Rural Innovation*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9044a961-en. [2]

OCDE (2021), « Global value chains: Efficiency and risks in the context of COVID-19 », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OCDE, Paris. [42]

OCDE (2021), « Les régions dans la mondialisation : Une approche originale de l'internationalisation des régions et son application au cas français », *OCDE*, n° 20, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5c76db6f-fr. [44]

OCDE (2021), *Understanding Firm Growth: Helping SMEs Scale Up*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/fc60b04c-en. [23]

OCDE (2020), *Broad-based Innovation Policy for All Regions and Cities*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/299731d2-en. [30]

OCDE (2020), *Job Creation and Local Economic Development 2020: Rebuilding Better*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b02b2f39-en. [14]

OCDE (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en. [48]

OCDE (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d25cef80-en. [3]

OCDE (2020), « Start-ups in the time of COVID-19: Facing the challenges, seizing the opportunities », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/87219267-en. [25]

OCDE (2019), *Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/2b47d7a4-fr. [13]

OCDE (2018), *Perspectives régionales de l'OCDE 2016 : Des régions productives pour des sociétés inclusives*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264284050-fr. [4]

OCDE (2018), *Productivity and Jobs in a Globalised World : (How) Can All Regions Benefit?*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264293137-en. [6]

OCDE (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264273528-en. [51]

OCDE (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264228733-en. [1]

OCDE (à paraître), *Challenges in Regional Innovation Diffusion: A Self-assessment Toolkit for Regions*, Éditions OCDE, Paris. [31]

Özgüzel, C., D. Luca et Z. Wei (2023), « The new geography of remote jobs? Evidence from Europe », *OECD Regional Development Papers*, n° 57, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/29f94cd0-en. [18]

Paunov, C. et al. (2019), « On the concentration of innovation in top cities in the digital age », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 85, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f184732a-en. [29]

Ramani, A. et N. Bloom (2021), « The donut effect of Covid-19 on cities », *NBER Working Paper*, n° 28876. [19]

Rubinton, H. (2020), « The geography of business dynamism and skill biased technical change », *FRB St. Louis Working Paper*, n° 2020-20. [27]

Tsvetkova, A. (à paraître), « Forty years of labour markets resilience: Is productivity the secret ingredient », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement économique et la création locale d'emplois*, Éditions OCDE, Paris. [54]

Notes

[1] Dans ce chapitre, l'expression « à forte/faible productivité » est utilisée pour caractériser les régions dont la productivité est supérieure/inférieure à la moyenne nationale.

[2] La productivité du travail est mesurée en termes de VAB régionale par travailleur, exprimée en USD à prix et parités de pouvoir d'achat constants de 2015.

[3] Données sur 23 pays de l'OCDE : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède et Tchéquie.

[4] La Grèce et l'Italie sont les deux seuls pays de l'OCDE où la croissance de la productivité au niveau national est négative.

[5] Voir le Tableau d'annexe 3.A.2 pour consulter les chiffres de l'évolution des disparités de la productivité du travail.

[6] Dans le cadre de l'analyse présentée dans ce chapitre, les régions TL3 appartenant à la même zone métropolitaine ont été groupées de sorte à éviter que l'évolution des inégalités reflètent les variations des déplacements pendulaires entre les régions principales et les régions TL3 périphériques.

[7] Voir le Tableau d'annexe 3.A.2 pour consulter les chiffres de l'évolution des inégalités de la valeur ajoutée brute par habitant selon différentes hypothèses.

[8] Sont considérés comme des secteurs exportateurs le secteur des produits exportables (ou secteur industriel) et le secteur des services exportables. L'industrie couvre les activités suivantes : industries extractives (B) ; industrie manufacturière (C) ; production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné (D) ; production et distribution d'eau, assainissement et gestion des déchets et dépollution (E) ; et les macro-secteurs de la NACE. Les services exportables couvrent les activités suivantes : information et communication (J) ; activités financières et d'assurance (K) ; activités immobilières (L) ; activités spécialisées, scientifiques et techniques (M) ; et activités de services administratifs et de soutien (N). Les services non exportables couvrent les activités suivantes : commerce, réparations d'automobiles et de motocycles (G) ; transport et entreposage (H) ; hébergement et restauration (I) ; administration publique (O) ; enseignement (P) ; santé humaine et action sociale (Q) ; arts, spectacles et activités récréatives (R) ; autres activités de services (S) ; activités des ménages en tant qu'employeurs ; activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre (T) ; et activités extra territoriales (U).

[9] Ce déclin en termes relatifs s'est accompagné d'un déclin en termes absolus. Une perte totale d'environ 3.5 millions d'emplois a ainsi pu être enregistrée dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les plus fortes pertes d'emplois en termes relatifs (20 % de baisse cumulée entre 2001 et 2019, contre 9 % en moyenne dans les pays de l'OCDE) ayant été observées dans les pays d'Europe méridionale (Espagne, Grèce, Italie et Portugal). Ce déclin reflète pour partie l'externalisation des activités auxiliaires (nettoyage, sécurité, comptabilité, etc.).

[10] Voir le Tableau d'annexe 3.A.1 pour les valeurs de l'emploi par pays dans les différents secteurs.

[11] Voir l'Annexe 3.C pour un examen plus détaillé de l'évolution des parts régionales dans les secteurs exportateurs des pays de l'OCDE.

[12] Dans le cadre de cet exercice, une région est considérée comme appartenant à la moitié supérieure des régions productives si elle figure parmi les 50 % supérieurs des régions productives d'un pays pendant au moins trois ans sur la période 2004-07. Dans le cas inverse, elle est considérée comme appartenant à la moitié inférieure des régions productives.

[13] À partir des données sur les marchés du travail locaux aux États-Unis, Acemoglu et Restrepo (2020[56]), par exemple, ont mis en évidence que la mise en service d'un robot supplémentaire pour 1 000 travailleurs entraînait une diminution du ratio emploi/population de 0.2 point et des salaires de 0.42 %.

[14] L'essor des actifs incorporels dans la production pose également certaines difficultés. Par exemple, les secteurs caractérisés depuis le début des années 2000 par la plus forte augmentation de l'accumulation

de capital immatériel sont également ceux dans lesquels les écarts de productivité des entreprises se sont creusés le plus rapidement (Corrado et al., 2021[55]).

[15] La formation brute de capital fixe correspond aux acquisitions des actifs fixes, desquelles sont soustraites les cessions des producteurs résidents.

[16] Basé sur : *Industrial Production: Manufacturing: Non-Durable Goods: Apparel and Leather Goods (NAICS = 315.6) (IPG315A6A), FRED, St. Louis FED* (consulté le 6 juin 2023).

[17] Les différences de spécialisation sectorielle jouent également un rôle sur l'incidence que peut avoir l'intégration des échanges au niveau national, et pas uniquement au niveau international, sur les disparités à l'intérieur des pays. Pour des niveaux intermédiaires de coût de transport, le développement de nouvelles infrastructures de transport favorisant l'intégration des échanges au niveau national peut entraîner une concentration de l'activité économique dans les régions déjà spécialisées dans les activités de fabrication, et ce, en raison des économies d'échelle dont bénéficient les entreprises qui choisissent de s'installer à proximité des grands marchés. À titre d'exemple, des estimations de l'incidence du développement du réseau routier dans les régions européennes sur la période 1990-2012 révèlent d'importantes différences dans le volume d'investissement qui aurait été nécessaire pour atteindre des gains identiques dans toutes les régions (Adler et al., 2020[57]).

[18] L'ouverture commerciale correspond à la somme des importations et des exportations divisée par le PIB régional. Ces données concernent 182 régions TL2 réparties dans 15 pays de l'OCDE et couvrent la période 2010-19.

[19] Sont généralement considérés comme très polluants les secteurs suivants : raffinage de coke et de pétrole, produits chimiques, métaux de base (acier et aluminium, en particulier), minéraux non métalliques (ciment, en particulier), papier et pâte à papier, et véhicules automobiles (OCDE, 2023[50]).

4 Les différents visages de l'avenir des régions de l'OCDE : scénarios à l'horizon 2045

Ce chapitre examine dans quelle mesure la capacité d'adaptation aux changements sera essentielle pour assurer la prospérité et la cohésion sociale au cours des deux prochaines décennies. Dans une première partie, on s'intéressera à l'intérêt que présente la prospective stratégique pour gérer les risques internationaux et intergénérationnels liés aux mégatendances et aux chocs, et pour préparer l'avenir au niveau des politiques de développement régional. La deuxième partie propose trois scénarios possibles pour les pays et les régions de l'OCDE à l'horizon 2045 et esquisse ce que pourraient être les effets de ces différentes trajectoires sur les inégalités et les politiques régionales. La dernière partie évoque les moyens à mettre en œuvre pour préparer le développement régional aux défis de demain.

En bref

- Partout dans le monde sont apparues des mégatendances – changement climatique, démographique et technologique – de nature à provoquer une transformation en profondeur de nos sociétés au cours des prochaines décennies. Face à ces mégatendances, les régions adopteront des trajectoires très différentes qui entraîneront des besoins d'investissement différents, feront naître des défis et des opportunités divers et mettront en évidence tout l'intérêt de la prospective territoriale et l'importance des mesures territorialisées.
- Les crises récentes – de la pandémie de COVID-19 à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine – ont attiré l'attention sur les points de vulnérabilité face aux chocs et sur la nécessité de renforcer la capacité de réaction et la résilience. Gérer les conséquences de crises qui s'enchaînent de plus en plus rapidement engendre des coûts importants qui imposent aux systèmes mondiaux, nationaux et régionaux de mieux anticiper, mieux cerner et mieux évaluer les risques – qu'il s'agisse de ceux associés aux mégatendances à l'œuvre, mais aussi des nouveaux risques potentiels, comme l'intelligence artificielle.
- La prospective stratégique est un outil primordial pour étudier les changements susceptibles de se produire demain et leurs implications pour les décisions à prendre aujourd'hui. Son application à la réflexion territoriale est particulièrement utile pour gérer les risques asymétriques de chocs et les effets des mégatendances, et pour adapter l'action publique en matière de développement régional aux défis futurs.
- Faisant fond sur un exercice participatif de prospective, ce chapitre propose trois scénarios à l'horizon 2045. Le scénario de la « région disparue » imagine l'émergence d'un pouvoir totalement centralisé dans les pays de l'OCDE, caractérisé par une prise de décision verticale, des citoyens moins impliqués et une défiance grandissante. Dans le scénario de la « région hyper connectée », les autorités régionales et nationales collaborent activement entre elles et avec les citoyens pour élaborer des solutions efficaces face aux défis immédiats. Un troisième scénario prévoit une situation où, par le jeu du transfert de compétences, se forment des « régions-États », entités quasi-indépendantes dotées chacune de leur propre écosystème et se disputant les richesses et les ressources.
- Il existe deux axes d'action prioritaires pour préparer l'avenir du développement régional au niveau des politiques publiques et gagner en résilience au cours des vingt prochaines années : i) aborder les systèmes budgétaires et les structures de gouvernance de manière systémique et stratégique ; et ii) développer les capacités de prospective stratégique des décideurs aux niveaux national et infranational. Les scénarios proposés s'accompagnent par ailleurs de considérations stratégiques permettant de cerner dans quelle mesure il faudra adapter à l'avenir la finalité première de l'action publique en matière de développement régional.

Introduction

Les pays de l'OCDE et leurs régions sont actuellement soumis à des mutations rapides qui influent sur les modes de vie, de travail, de communication, de création, de production, de consommation, d'échange, de réflexion et de décision. Les forces sociales, technologiques, économiques, environnementales, politiques et géopolitiques qui sont en train de s'exercer, avec une rapidité que l'on peut qualifier d'inédite, bouleversent les rapports entre les membres de la société, entre les territoires et avec l'environnement naturel. Il est donc crucial d'avoir conscience de ces forces et de leurs répercussions sur les sociétés et les économies.

Ces mutations étant vastes et s'inscrivant dans le long terme, il existe inévitablement une grande part d'incertitude quant à leurs conséquences sur les régions et sur les inégalités régionales, et il n'est pas facile pour les responsables publics de réfléchir dès aujourd'hui aux défis et aux possibilités que de telles transformations pourraient entraîner. Néanmoins, un point est déjà clair : ces mutations ne relèvent pas d'un avenir lointain. Elles sont déjà en cours, et elles sont en train de définir une nouvelle géographie des possibles. En outre, les répercussions de ces mégatendances seront différentes d'une région à l'autre, et risquent donc d'accentuer les disparités régionales déjà vastes et persistantes évoquées aux chapitres 2 et 3. Face à cette réalité, les sociétés et les pouvoirs publics ne peuvent pas se permettre de faire preuve de passivité ou de complaisance. Pour être efficace, l'action publique doit tenir compte de cette diversité géographique, et faire face à ces risques dès aujourd'hui.

Le COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine l'ont montré : la vie de nos sociétés peut se trouver bouleversée presque du jour au lendemain, comme on l'a vu au chapitre 1. Ainsi, la pratique du télétravail et le recours au commerce électronique et à un large éventail d'outils numériques existaient déjà, mais ils se sont spectaculairement accélérés pendant les premières semaines de la pandémie. De même, les perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales provoquées par le COVID-19 puis exacerbées par la guerre en Ukraine ont relancé la piste de la relocalisation et de la délocalisation à proximité comme solution pour rendre les économies plus résilientes grâce au raccourcissement des chaînes d'approvisionnement. Cependant, avant même la pandémie, des transitions plus vastes telles que l'urbanisation, l'évolution technologique et le vieillissement de la population se déployaient à un rythme soutenu.

À l'heure où l'existence d'incertitudes majeures devient la « nouvelle norme », les régions des pays de l'OCDE doivent plus que jamais apprendre à mieux anticiper différentes crises, s'y préparer et s'en relever. Pour bâtir des économies régionales plus résilientes, il sera crucial de relever les défis soulevés par les chocs récents, en plus des défis apparus avant eux, tels que la persistance des inégalités et la dégradation de l'environnement. S'il y a une leçon à retenir du passé, c'est que les économies que l'on réalise à court terme en évitant d'anticiper ne font souvent pas le poids face au coût des mesures réparatrices qui s'imposent par la suite.

Il existe une prise de conscience du fait qu'il est important de se projeter dans l'avenir dans le cadre de l'action publique. Toutefois, il serait possible de mieux aider les responsables publics, surtout à l'échelon régional et local, à réfléchir à plus long terme et à se montrer volontaristes. Le fait de réfléchir activement aux différents futurs possibles permet de repérer les nouvelles menaces et les nouvelles possibilités, y compris celles qui découlent d'incidences qui n'ont pas encore été envisagées, et d'en tirer des leçons afin de décider des actions à mener dans le temps présent. C'est particulièrement vrai à l'échelon régional, où une interaction et une coordination entre les différents niveaux d'administration sont nécessaires pour que les actions aboutissent. Pour aider les responsables publics dans cette entreprise, le présent chapitre fait le point sur les évolutions mondiales et territoriales qui vont influer sur l'avenir. Il évoque le rôle essentiel de la prospective territoriale au service d'une prise de décision adaptée à l'avenir dans le domaine du développement régional. Il présente trois scénarios à l'horizon 2045 et leurs implications pour la politique de développement régional, y compris les mesures à prendre dès aujourd'hui pour gagner en résilience et en adaptabilité face à tout ce que l'avenir pourra nous réserver.

Pourquoi réfléchir aux différents visages de l'avenir ?

Les régions face à des mutations planétaires

Plusieurs tendances à l'œuvre dans le monde entier pourraient entraîner pour la société des transformations imprévisibles mais profondes dans les décennies à venir. On le constate au niveau des plus importantes de ces tendances, dites « mégatendances ». Cette expression désigne des transformations qui sont en cours dans un certain nombre de pays du monde entier et qui peuvent placer l'économie et la société, à l'échelle mondiale, sur des trajectoires particulières au cours des prochaines années. Les mégatendances sont susceptibles d'entraîner des changements importants et durables qui auront des répercussions sur le plan social, économique, politique, environnemental et technologique. Malgré ce fort impact potentiel, elles se déploient souvent lentement, et suivent des trajectoires relativement stables sur plusieurs décennies.

Parmi les mégatendances dont l'impact va probablement se faire sentir dans le monde entier, on peut citer l'évolution démographique (y compris les migrations), l'interconnexion des économies, le changement climatique, la transformation numérique et l'urbanisation, entre autres. En parallèle aux mégatendances, des signaux « faibles » d'autres changements et évolutions commencent à apparaître et pourraient s'intensifier avec le temps, y compris au niveau des rôles respectifs des États et des marchés ou de l'influence des acteurs non étatiques (OCDE, 2021[1]). Conjugués à la survenance d'évènements ou de chocs potentiellement imprévisibles, ces signaux faibles pourraient eux aussi avoir des répercussions importantes sur l'avenir des sociétés et sur l'ordre mondial.

Les mégatendances entraînent, dans le domaine des investissements publics, des besoins, des défis et des possibilités qui diffèrent d'une région à l'autre du même pays. Pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat, il faudra déployer plus largement les mesures et les investissements, et les adapter 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 (OCDE, 2017[2]). L'évolution démographique, et tout particulièrement les phénomènes de vieillissement et de déclin de la population, touchera particulièrement les régions isolées et rurales de l'ensemble de la zone OCDE. De plus, des fractures numériques apparaissent entre les 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. Enfin, les régions présentent des niveaux divers d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales et dans les schémas migratoires, si bien que certains territoires sont plus exposés que d'autres aux chocs économiques mondiaux (tels que les goulets d'étranglement créés par le COVID-19 au niveau des chaînes d'approvisionnement), ce qui peut exiger une remise à plat de leur stratégie régionale. Le tableau 4.1 présente les principales projections relatives à ces mégatendances et à leurs répercussions sur les régions.

Tableau 4.1. Principales projections relatives aux mégatendances et à leurs répercussions sur les régions

Mégatendances	Principales projections au niveau mondial	Répercussions sur les régions
Changement climatique, gestion et disponibilité des ressources	• Après plus d'un siècle de consommation de combustibles fossiles et d'utilisation inégale et non viable de l'énergie et des sols, le réchauffement planétaire atteint 1.1 °C par rapport aux niveaux pré-industriels. Il entraîne des phénomènes météorologiques extrêmes plus fréquents et plus intenses, avec des répercussions de plus en plus dangereuses pour l'environnement naturel et les populations de chaque région du monde (GIEC, 2023[3]).	• Dans les zones métropolitaines, le changement climatique va intensifier les effets locaux liés aux îlots de chaleur urbains, qui, outre qu'ils font augmenter les températures locales, perturbent les processus météorologiques à petite échelle (par ex. effet de brise de mer et de terre), ce qui accroît les risques de morbidité et de mortalité liées à la chaleur (GIEC, 2018[4]).

Mégatendances	Principales projections au niveau mondial	Répercussions sur les régions
	• Près de la moitié de la population mondiale se concentre dans des régions particulièrement exposées au changement climatique. Au cours de la dernière décennie, le nombre de décès dus aux inondations, aux sécheresses et aux tempêtes a été multiplié par 15 dans les régions très exposées (GIEC, 2023[3]). • Il va falloir réduire presque de moitié les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 si l'on veut limiter à 1.5 °C le réchauffement climatique (GIEC, 2023[3]).	• On prévoit que les émissions de CO_2 liées aux déplacements urbains augmenteront de 26 % d'ici 2050. Sur la même période, la demande de transport urbain de personnes pourrait augmenter de 60-70 % si les villes renouent avec les niveaux de demande de transport urbain de la période qui a précédé la pandémie de COVID-19 (OCDE, 2020[5]). • Les salaires moyens pratiqués dans les grands secteurs industriels risquant le plus d'être affectés par la transition écologique sont souvent plus élevés que les salaires moyens pratiqués dans l'ensemble de l'économie. Par conséquent, la disparition ou la transformation de ces emplois entraîne des risques pour la prospérité des régions où ils sont exercés (OCDE, 2022[6]). • Dans l'Union européenne, la majorité des régions les plus exposées aux risques liés à la transition industrielle vers la neutralité climatique sont à la traîne sur plusieurs indicateurs socioéconomiques, tout particulièrement le produit intérieur brut (PIB) par habitant et la rémunération régionale moyenne (OCDE, 2023[7]).
Évolutions démographiques et urbanisation	• Depuis 1970, l'espérance de vie s'est allongée, en moyenne, de plus de dix ans dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2017[8]). L'espérance de vie à 65 ans a augmenté, ce qui signifie qu'une grande partie de la population des pays de l'OCDE peut espérer vivre encore plus de 20 ans après son départ à la retraite (OCDE, 2019[9]). • Au rythme actuel, on arrivera, d'ici 2050, à une quasi-égalité planétaire entre le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans et le nombre d'enfants. D'ici 2050, le taux de dépendance économique des personnes âgées (c'est-à-dire le rapport entre le nombre de personnes âgées et le nombre de personnes en âge de travailler) devrait augmenter de façon importante dans la plupart des pays de l'OCDE, ce qui entraînera un vieillissement de la main d'œuvre (OCDE, 2022[6]). • Il est prévu que le poids des dépenses de santé dans le PIB passe, en moyenne, de 8.8 % en 2015 à 10.2 % d'ici 2030 dans la zone OCDE, les évolutions démographiques expliquant environ le quart de l'augmentation globale (OCDE/CE-JRC, 2021[10]). • Il est prévu que les dépenses publiques liées aux retraites augmentent dans 21 pays de l'OCDE, avec un poids global représentant 9.4 % du PIB en 2050 (OCDE, 2022[6]). • En 2019, 5 millions de nouveaux immigrés permanents se sont installés dans les pays de l'OCDE, soit une augmentation d'environ un quart par rapport à 2010 (OCDE, 2022[11]) ; en 2020, ce chiffre a été de 3.7 millions. Parmi les nouveaux immigrés figurent des médecins, des infirmiers et des scientifiques hautement qualifiés ainsi que des personnes qui occupent des emplois peu qualifiés mais importants. • En moyenne, 21.5 millions de personnes par an ont subi un déplacement forcé provoqué par des évènements climatiques depuis 2008 (HCR, 2016[12]). D'après les estimations dont on dispose, jusqu'à 1.2 milliard de personnes pourraient être déplacées d'ici 2050 à l'échelle mondiale sous l'effet du changement climatique et des catastrophes naturelles (IEP, 2020[13]).	• Une proportion croissante de la population de la zone OCDE va s'installer dans de grandes villes et dans leurs zones de déplacements pendulaires (zone urbaine fonctionnelle, ou ZUF). Entre 2020 et 2030, la population des ZUF de la zone OCDE va passer de 950 millions d'habitants à 1 milliard d'habitants. On s'attend à une augmentation de la population des grandes ZUF comptant plus d'un million d'habitants, et à une diminution de celle des ZUF de taille plus réduite (OCDE, 2022[14]). • Sur l'ensemble de la zone OCDE, ce sont les régions non métropolitaines qui vont être les plus touchées par le vieillissement démographique. Toujours sur l'ensemble de la zone OCDE, le taux de dépendance économique des personnes âgées reste nettement plus faible dans les régions métropolitaines que dans les autres. À mesure que la population vieillira, la proportion de personnes âgées (plus de 65 ans) augmentera dans toutes les régions, mais surtout dans celles qui sont éloignées d'une région métropolitaine (OCDE, 2022[14]).

Mégatendances	Principales projections au niveau mondial	Répercussions sur les régions
Transformation numérique et automatisation	• Sur l'ensemble de la zone OCDE, on estime qu'une catégorie d'emplois représentant 14 % de l'emploi total recouvre plus de 70 % de tâches risquant d'être automatisées, et qu'une autre catégorie d'emplois réunissant 32 % de l'emploi total recouvre 50 à 70 % de tâches risquant d'être automatisées (Nedelkoska et Quintini, 2018[15]). • Dans la zone OCDE, la consommation moyenne de données mobiles par abonnement a quadruplé entre 2015 et 2019, et les prix des abonnements haut débit mobile assortis d'un niveau d'utilisation élevé ont chuté de 59 % sur la période 2013-19. En juin 2020, des offres commerciales de services de 5G (norme technologique de cinquième génération pour les réseaux mobiles à haut débit) étaient proposées dans 22 pays de l'OCDE (OCDE, 2020[16]). • Les économies de la zone OCDE comptaient 113 abonnements à l'internet haut débit mobile pour 100 habitants en juin 2019, contre 32 pour 100 habitants dix ans plus tôt, tandis que les pays non membres affichaient 60 abonnements de ce type pour 100 habitants (OCDE, 2020[16]).	• Dans certaines régions de la zone OCDE, la proportion d'emplois très exposés à un risque d'automatisation n'est que de 4 % alors que, dans d'autres, elle est proche de 40 % (OCDE, 2018[17]). • Au premier trimestre 2022, la connexion à l'internet fixe était, en moyenne, plus rapide de 40 % dans les régions métropolitaines que dans les régions éloignées des zones métropolitaines (OCDE, 2022[14]). • Sur l'ensemble de l'année 2020, tous pays d'Europe confondus, l'écart moyen entre les grandes régions (régions de niveau territorial TL2) présentant, respectivement, les plus forts et les plus faibles taux de télétravail était proche de dix points de pourcentage. En moyenne, 20 % des travailleurs des régions abritant la capitale du pays ont télétravaillé la plupart du temps en 2020, contre seulement 10 % sur l'ensemble des régions européennes (OCDE, 2022[14]). • Dans les pays de l'OCDE, le taux de télétravail parmi les employés est passé d'environ 16 % avant la crise à environ 37 % pendant la première vague de la pandémie de COVID-19, en avril 2020.

Des tendances spécifiques sont en train d'influer sur l'avenir des régions

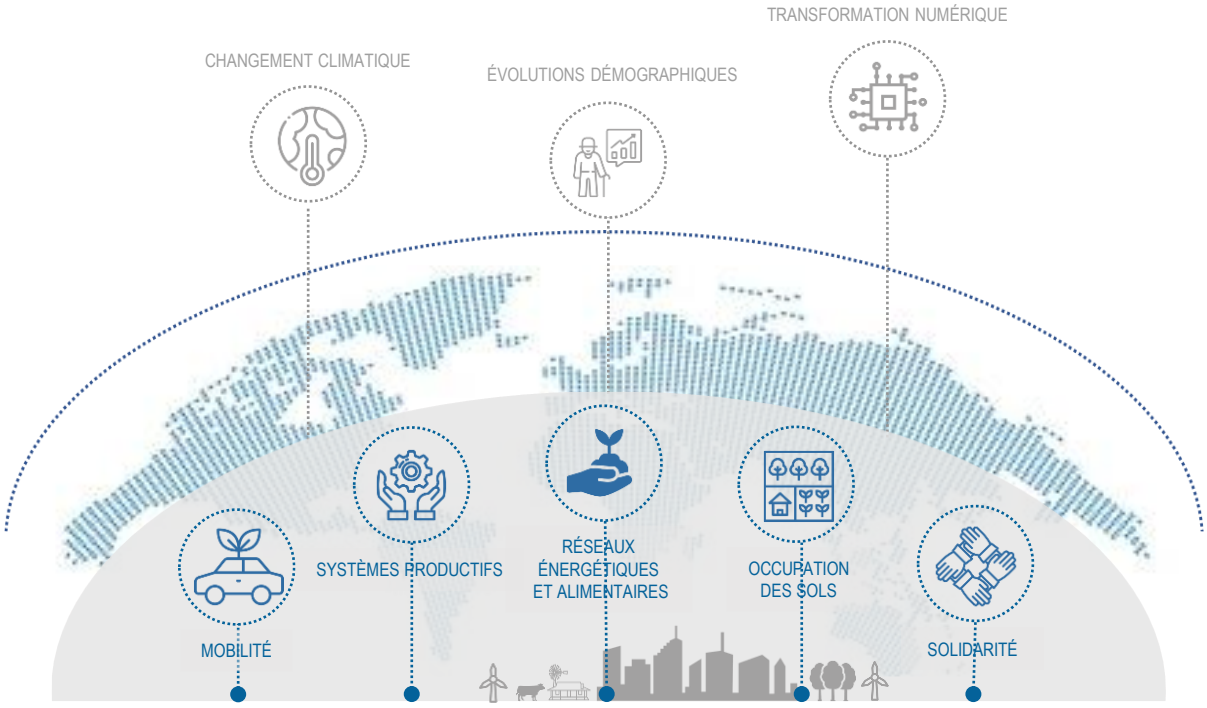
Comme l'illustre le tableau 4.1, les mégatendances ne touchent pas toutes les régions d'un même pays de façon égale. De plus, elles se conjuguent à des tendances spécifiques qui interviennent à l'échelon régional (illustrées par le graphique 4.1). Ces dernières tendances se caractérisent par des effets très territorialisés, qui entraîneront des différences extrêmement marquées au niveau des trajectoires suivies et des réponses apportées selon les régions. En d'autres termes, toutes les régions et tous les territoires ne seront pas touchés de la même façon, et il y aura également une asymétrie au niveau de leurs capacités à concevoir des solutions collectives.

- **De nouvelles formes de mobilité** : avec la raréfaction des combustibles fossiles et la montée en puissance des subventions vertes, les coûts du transport quotidien vont continuer d'augmenter. Tout comme l'accès aisé à des modes de transport individuel peu coûteux a eu une influence importante sur les régions par le passé, les nouvelles formes de mobilité vont y produire des effets décisifs à court terme, car les individus vont adapter leur quotidien, et à long terme, avec l'émergence de nouvelles approches fonctionnelles fondées sur des distances plus courtes.
- **La transformation du système productif** : on s'attend à ce que trois grandes tendances transforment les secteurs productifs : i) l'émergence de l'Industrie 5.0 et de vastes transformations numériques et techniques des procédés de production (automatisation, robotisation, etc.) ; ii) la mise en place de cycles de production et de consommation plus circulaires et sobres en carbone ; et iii) une main-d'œuvre moins nombreuse et vieillissante, dont la relation au travail est appelée à évoluer (télétravail, quête de sens, etc.).
- **L'avènement de réseaux territorialisés et décarbonés pour l'approvisionnement énergétique et alimentaire** : cette transition, qui est déjà en cours dans de nombreuses régions, va probablement s'accélérer sous l'effet d'une relocalisation croissante des stratégies d'approvisionnement énergétique et alimentaire. Le développement de réseaux locaux pour cet approvisionnement se traduira par des dynamiques très différentes selon les territoires, en fonction de leurs choix stratégiques et de leurs capacités d'action.
- **Un nouvel équilibre entre les modes d'occupation des sols et la transformation du rapport des habitants à la nature** : les modes d'occupation des sols vont évoluer de façon importante dans les décennies à venir, et des arbitrages seront nécessaires entre les différents besoins, qu'il

s'agisse par exemple de conserver des terres agricoles pour pouvoir produire de l'alimentation tout en développant les énergies renouvelables, de mettre en valeur les ressources sylvestres tout en renforçant les capacités de stockage de carbone des forêts ou d'appuyer les stratégies de réindustrialisation tout en prévenant de nouvelles pertes de terres (liées, par exemple, à l'étalement urbain ou aux usages commerciaux). Dans le même temps, le rapport des habitants à la nature et à l'espace va poursuivre son évolution, car ils vont continuer de rechercher une meilleure qualité de vie, un accès accru à la nature et davantage de proximité dans leur vie de tous les jours.

- **Pauvreté et nouveaux modèles de solidarité** : la répétition des crises va avoir des répercussions importantes sur le revenu disponible, ce qui va entraîner une augmentation constante du nombre de personnes en situation de précarité. Dans le même temps, dans un contexte de budgets publics de plus en plus serrés, on peut s'attendre à ce que de nouveaux modèles, mécanismes et réseaux de solidarité apparaissent à l'échelon régional et local.

Graphique 4.1. Les régions vont devoir anticiper les effets conjugués des mégatendances et des transformations au long cours propres aux différents territoires



Pour préparer et adapter les régions, il sera crucial de bien comprendre ces tendances à l'échelon régional. De telles transitions exigeront sans doute des transformations structurelles des modes de croissance des régions et de la façon dont elles fournissent de l'énergie, assurent des services essentiels, mènent leurs activités économiques et occupent les sols. Pour continuer de prospérer, les régions vont aussi devoir développer leur savoir-faire technique et leurs compétences humaines et sociales. Il sera tout aussi important de sensibiliser et de convaincre ceux qui seront les plus touchés par les choix stratégiques qui seront ainsi effectués. On verra à la section ci-dessous comment la prospective stratégique territoriale peut être mise à profit pour hiérarchiser les défis, mobiliser les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et définir une feuille de route collective en vue d'endosser un rôle actif, et non passif, dans ce qui sera l'avenir des régions.

La prospective territoriale au service d'une politique régionale adaptée à l'avenir

La prospective stratégique, gage d'une meilleure préparation face à un avenir incertain

La prospective stratégique est une approche qui vise à étudier de façon structurée les changements susceptibles de se produire et leurs implications pour les décisions à prendre dès aujourd'hui. Elle repose sur le principe que l'on ne peut pas prédire l'avenir, mais que l'on peut s'y préparer. Elle consiste à exercer une activité de vigie à l'égard des nouveaux faits et des tendances émergentes, à élaborer différents scénarios quant aux évolutions susceptibles d'intervenir à l'avenir et à concevoir des stratégies tournées vers l'avenir au service d'un certain nombre de valeurs et d'objectifs face à un large éventail de circonstances possibles (OCDE, 2021[1]). La prospective permet d'éviter de prendre de mauvaises décisions basées sur des hypothèses d'avenir insuffisamment analysées. La pratiquer permet de repérer les nouveaux défis plus tôt, afin de ne pas être pris au dépourvu, et de percevoir une gamme plus vaste de possibilités. L'encadré 4.1 présente certains des principaux concepts et avantages de la prospective stratégique.

Encadré 4.1. Principaux concepts et avantages de la prospective stratégique

L'OCDE définit la prospective stratégique comme une approche visant à étudier de façon structurée et systématique différents scénarios d'avenir plausibles ainsi que les possibilités et les défis qu'ils recèlent, et à s'appuyer sur ces éclairages pour prendre de meilleures décisions et agir dans le temps présent. La prospective peut constituer un appui à l'action publique, essentiellement par les moyens suivants :

- **Une meilleure anticipation** : pour mieux anticiper les évolutions susceptibles de se produire à l'avenir.
- **Une action publique innovante** : pour mettre en évidence des pistes d'expérimentation fondées sur des approches innovantes.
- **Une préparation face à l'avenir** : pour mettre à l'épreuve des stratégies et politiques existantes ou à l'état de projet.

La prospective stratégique n'est pas la prévision. Elle n'a pas pour objet de formuler des réponses définitives quant à ce que l'avenir réserve. La prospective considère l'avenir comme une entité émergente qui n'est encore que partiellement visible dans le temps présent, et non pas comme un destin prédéterminé qui peut être pleinement connu à l'avance (prévu). Il n'existe pas de certitudes quant à l'avenir, et les données dont on dispose sont toujours incomplètes. L'objectif n'est pas de « connaître l'avenir », mais d'élargir et de redimensionner l'éventail des évolutions plausibles qui doivent être prises en compte. L'un des principaux apports de la prospective est de donner un sens à l'avenir et d'aider les acteurs à mieux comprendre sa complexité.

La prospective stratégique n'est pas non plus la planification stratégique. La prospective stratégique ne produit pas, à elle seule, de stratégie ou de plan. La tâche consistant à élaborer des stratégies et des plans est enrichie et facilitée, mais non remplacée, par le processus qui consiste à examiner de multiples scénarios futurs possibles et leurs implications. La prospective stratégique vise à poser les questions essentielles qui risqueraient, en son absence, de ne pas être soulevées dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie, et à faire apparaître et remettre en cause les hypothèses et attentes potentiellement fatales intégrées aux politiques et plans existants.

Source : OCDE (s.d.[18]), *Prospective stratégique*, https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/.

Au cours de la dernière décennie, la prospective est devenue une méthode employée de façon très visible et répandue pour éclairer les processus de décision et de planification dans le domaine de l'action publique. Elle permet de débattre de façon plus systématique des perspectives et des souhaits pour l'avenir, afin d'en tenir compte pour les décisions et actions présentes. Elle est particulièrement utile pour tirer parti des connaissances d'un large éventail d'acteurs sur les dernières évolutions ainsi que sur les besoins de la société et des entreprises. Les « résultats » tangibles et intangibles de la prospective sont reconnus comme des contributions précieuses pour la fixation des priorités des initiatives publiques et/ou privées, pour l'élaboration d'une vision stratégique, pour la formation de réseaux et pour la sensibilisation et l'information des acteurs concernés, et notamment des décideurs publics.

Dans l'ensemble de la zone OCDE, les pouvoirs publics sont de plus en plus nombreux à recourir à des instruments de prévision et de prospective stratégique pour préparer la politique régionale face à l'avenir. Les réponses à une enquête de 2018 de l'OCDE ont montré que plus des deux tiers des pays de l'échantillon s'étaient dotés d'un service national chargé de la planification à long terme ou de la prospective stratégique au sein du centre de gouvernement, et que près des deux tiers des pays recouraient à la fois à la prévision et à la prospective stratégique dans le cadre des processus régionaux de planification (OCDE, 2019[9]). On trouvera à l'encadré 4.2 des exemples de recours à la prospective stratégique dans l'action publique et dans la planification stratégique au Canada, en France et en Suisse.

Les sceptiques pourraient objecter que des méthodes et des processus suffisants de stratégie et de planification sont déjà bien implantés à tous les échelons de l'action publique. Cependant, les règles du jeu sont en train de changer rapidement et radicalement, érodant ainsi l'intérêt d'une planification plus rationnelle et des méthodes linéaires d'élaboration des politiques, et rendant plus nécessaires les approches interactives et plus immédiates qui caractérisent la prospective. Les méthodes traditionnelles de planification reposent en grande partie sur l'existence de longues périodes de relative stabilité, et ces approches sont actuellement remises en cause par l'accélération des évolutions environnementales et technologiques, entre autres. La prévalence de méthodes d'analyse et d'étude interactives et participatives constitue ce qu'on pourrait qualifier de nouveau paradigme. Ces méthodes ne sont pas « nouvelles » au sens le plus strict, puisqu'elles sont pratiquées et affinées depuis plusieurs décennies. Elles n'ont pas non plus vocation à se substituer aux formes plus traditionnelles de planification ou à une recherche académique rigoureuse. Toutefois, elles présentent un intérêt croissant et constituent, de plus en plus, un élément décisif dans le cadre des exercices de planification. Les méthodes de prospective relèvent d'une démarche de planification beaucoup plus « émergente » et en temps réel.

Encadré 4.2. Le recours à la prospective pour élaborer des politiques et des programmes tournés vers l'avenir à l'échelon national : expériences menées au Canada, en France et en Suisse

Canada

Horizons de politiques Canada est un organisme fédéral qui pratique la prospective pour aider l'exécutif canadien à élaborer des politiques et des programmes tournés vers l'avenir plus robustes et résilients face aux ruptures susceptibles de se produire. Pour remplir sa mission, Horizons de politiques Canada analyse le paysage stratégique émergent, les défis qui se profilent et les possibilités qui s'ouvrent, dialogue avec les agents publics et les citoyens autour de travaux de recherche tournés vers l'avenir pour enrichir leurs connaissances et éclairer leurs décisions et renforce la sensibilisation à la prospective et les capacités dans ce domaine à travers l'ensemble du secteur public.

En 2017-18, Horizons de politiques Canada a mené à bien, en collaboration avec le Bureau du Conseil privé, le programme « Canada au-delà de 150 », qui avait pour objectifs : de perfectionner le leadership d'un groupe diversifié de fonctionnaires ; d'essayer de nouvelles méthodes pour appuyer l'élaboration

de politiques ouvertes ; d'acquérir les compétences requises et d'encourager un changement culturel pour une fonction publique plus ouverte, plus innovatrice et plus collaborative ; et de faire participer les partenaires externes à l'élaboration d'analyses à plus long terme et d'idées novatrices qui appuieraient l'élaboration des futures politiques. Ce programme rassemblait des agents de la fonction publique fédérale issus de tout le territoire canadien qui ont ainsi été formés à l'analyse prospective, à la réflexion conceptuelle et à la mobilisation et qui ont étudié cinq thèmes — la réconciliation, le gouvernement féministe, les Objectifs de développement durable, le gouvernement ouvert et transparent et l'inclusion socio-économique — dans le cadre desquels ont été abordées des questions relatives à l'avenir du travail, au capital et à la dette ainsi qu'à l'avenir du bien-être. Le programme a débouché sur la publication de sept rapports thématiques présentant, pour ces différents thèmes, les principales difficultés, possibilités et problématiques d'action en présence ainsi que les solutions et stratégies possibles.

France

Conformément aux engagements qu'elle a souscrits dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat, la France a lancé deux stratégies nationales initiales de réduction des émissions de carbone. Ces stratégies impliqueront d'importantes transformations systémiques qui mobiliseront l'ensemble des parties prenantes et qui exigeront d'importantes innovations techniques, institutionnelles et sociales. En 2022, pour éclairer les décisions du gouvernement français à cet égard, l'Agence de la transition écologique (ADEME) a produit quatre scénarios qui proposent des options économiques, techniques et sociales très différentes pour parvenir à la neutralité carbone. Un rapport intitulé *Transition(s) 2050* présente ces scénarios en détail, propose un bilan comparé des différents scénarios en fonction de considérations liées à l'énergie, au climat et aux ressources et tire des enseignements sectoriels dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, l'habitat, la mobilité, l'agriculture, la gestion des déchets et la production industrielle.

Suisse

Depuis plus de dix ans, le Projet de territoire Suisse énonce la stratégie commune de la Confédération, des cantons et des communes pour le développement régional du pays. Il propose une vision stratégique de l'avenir de la Suisse et depuis sa première édition, en 2012, constitue un outil important de planification pour les décideurs. En 2023, les trois niveaux d'administration ont décidé d'actualiser le Projet de territoire afin qu'il tienne compte de la montée en puissance de défis récents tels que, notamment, le changement climatique, la production énergétique et la transformation numérique. Le processus reposera sur une réflexion menée à tous les échelons et dans toutes les composantes de l'administration sur le visage que pourrait avoir la Suisse en 2050, dans le cadre d'une collaboration entre tous les grands partenaires institutionnels. Des ateliers seront organisés avec des experts de la prospective sur des thèmes comme le climat, l'économie, l'énergie et la cohésion, et une conférence des jeunes sera organisée, le tout afin de produire une version actualisée du Projet de territoire d'ici 2025.

Source : Gouvernement du Canada (s.d.[19]), *Horizons de politiques Canada*, https://horizons.gc.ca/fr/accueil/ (consulté le 3 février 2023) ; Gouvernement du Canada (s.d.[20]), *Canada au-delà de 150*, http://www.canadaaudela150.ca/ (consulté le 3 février 2023) ; ADEME (2022[21]), *Transition(s) 2050. Choisir maintenant. Agir pour le climat*, https://transitions2050.ademe.fr/ ; Projet de territoire Suisse (s.d.[22]), *Page d'accueil*, https://projet-de-territoire-suisse.ch/ (consulté le 12 avril 2023).

La logique de la prospective s'applique dans la même mesure à tous les échelons territoriaux. Toutefois, les problématiques et les priorités d'une région peuvent être très différentes de celles d'un pays tout entier, en raison de la proximité immédiate de ses différentes composantes socioéconomiques et des fortes différences qui existent d'une région à l'autre, y compris sur le plan des responsabilités diverses qui sont

confiées aux administrations infranationales selon les pays mais aussi au sein d'un même pays. Cela signifie que la prospective territoriale est, à bien des égards, différente de la prospective nationale, même s'il existe d'importantes similitudes et synergies. La section qui suit examine de près les spécificités de la prospective territoriale et la contribution qu'elle peut apporter pour préparer la politique de développement régional face à l'avenir.

Prospective territoriale : objectifs et approches

La prospective territoriale présente des caractéristiques particulières. Premièrement, elle est intrinsèquement multi-dimensionnelle dans la mesure où elle tient compte des dimensions économiques, sociales, environnementales et politiques qui composent les économies et écosystèmes régionaux. Deuxièmement, les exercices de prospective territoriale ne se limitent pas aux frontières administratives, mais prennent en compte les multiples connexions qu'une région a avec les régions voisines et les autres parties du monde. Troisièmement, la prospective territoriale est un outil permettant de concilier les perspectives et priorités des différents acteurs d'une même région en fournissant à ces derniers un espace de dialogue (ateliers, groupes de réflexion, forums, etc.) où ils peuvent confronter leurs points de vue quant à ce qui est possible et souhaitable à l'avenir et aux risques et opportunités qu'ils doivent anticiper, ce qui a ensuite pour effet de favoriser l'apprentissage mutuel et la planification stratégique.

Lors d'un exercice de prospective territoriale, les acteurs régionaux se penchent sur des questions clés impliquant diverses hypothèses, partis pris et arbitrages, par exemple : une région doit-elle donner la priorité aux changements technologiques ou comportementaux pour faire face au dérèglement climatique ? Une région doit-elle spécialiser ou diversifier son économie ? Une région doit-elle se concentrer sur le développement de ses ressources et compétences endogènes ou sur l'établissement de liens et de partenariats avec les régions voisines ? En fonction des réponses à ces questions, une région peut prendre différents aiguillages. L'encadré 4.3 présente des exemples de mise en application de la prospective territoriale dans certains pays de l'OCDE.

Encadré 4.3. Expériences de prospective territoriale dans la zone OCDE

En **Australie**, les organismes publics de la Nouvelle-Galles du Sud ont mis sur pied une équipe dédiée à la prospective et aux perspectives, pour donner aux décideurs du secteur la capacité de surmonter l'incertitude quant à l'avenir et d'anticiper les défis et opportunités qui se dessinent à l'horizon. Cette équipe a mis au point une plateforme numérique – *the Trend Atlas* – accessible à tous les organismes publics de la Nouvelle-Galles du Sud, qui constitue un banc d'essai pour l'intégration de l'intelligence collaborative dans les systèmes publics. *The Trend Atlas* fournit des informations concernant plus de 275 tendances locales et mondiales, avec pour chacune une analyse détaillée mettant en évidence les déterminants, les effets et les évolutions potentielles. De multiples taxonomies relatives à la prospective et à la gestion des risques sont en outre appliquées aux tendances afin de permettre aux utilisateurs de s'y retrouver efficacement et d'en tirer des conclusions. Une base de données explorant plus de 3 500 articles donne aux utilisateurs des indications même sur les signaux faibles du changement. Cette plateforme facilite l'intégration de l'analyse prospective dans la décision publique, la planification stratégique, l'élaboration des politiques et la reconfiguration des services.

En **Finlande**, compte tenu de la polarisation croissante de la structure régionale et dans le cadre des efforts de planification futurs, le ministère de l'Économie et de l'Emploi a commandé une étude sur les scénarios de développement régional à l'horizon 2040. Ceux-ci doivent servir de base de discussion sur les options possibles pour l'avenir des régions. Les cinquante questions clés à traiter dans ces scénarios portent sur les moyens de mobiliser des connaissances de premier plan au niveau mondial pour trouver le rôle le plus approprié pour chaque région, mais aussi d'assurer une adaptation

intelligente et de bonnes conditions de vie, y compris dans les zones situées en dehors des régions les plus performantes.

En **France**, le Parc naturel régional de Brière a lancé en 2019 une campagne de prospective territoriale sur les effets du changement climatique, de la croissance démographique et du tourisme sur son avenir. Au cours de trois ateliers prospectifs, une bonne centaine de parties prenantes ont exploré différents futurs possibles sur une période de 40 ans afin de décrire un avenir souhaitable pour le parc. Ce processus a permis de constater que le parc n'est pas encore armé pour faire face aux défis et aux risques qui l'attendent et a montré la nécessité de repenser l'aménagement du territoire, la gestion environnementale et les stratégies touristiques. Il a mené à la création de trois « laboratoires de transition » chargés d'inventer de nouvelles façons, pour les acteurs locaux, de travailler ensemble et de chercher des solutions collectives. L'un de ces laboratoires d'innovation s'est penché sur l'avenir de l'urbanisme et s'est demandé comment concevoir un aménagement « zéro artificialisation nette » dans une zone très exposée aux inondations tout en préservant les écosystèmes. Il a réuni des urbanistes, des citoyens et des spécialistes de l'occupation des sols afin qu'ils conçoivent une nouvelle charte d'urbanisme pour le parc.

Le *Government Office for Science* du **Royaume-Uni** a mené une évaluation prospective à partir d'un scénario plausible (*Futures of Cities*) pour constituer un socle de connaissances sur l'avenir des villes du pays (défis et opportunités à l'horizon 2065) et, ainsi, éclairer les décideurs aux niveaux national et municipal. Cette étude, à laquelle plus de 25 villes du Royaume-Uni ont participé, a été réalisée en commandant des documents de travail et des études et en organisant des ateliers interactifs. En combinant analyse des mégatendances et planification par scénarios, l'étude a « produit » un avenir plausible composé de chocs climatiques importants présentant des défis majeurs pour les villes d'ici à 2065, par exemple des étés plus secs et des vagues de chaleur touchant les villes du sud du pays, et des niveaux élevés de précipitations touchant les villes de l'ouest pendant l'hiver.

Aux **États-Unis**, l'État du Kansas a testé un nouveau cadre, *Our Tomorrows*, visant à adapter les politiques et les pratiques aux besoins des familles. Ce cadre poursuivait trois objectifs : i) recueillir des récits de familles du Kansas sur leur épanouissement et leur survie en utilisant une méthode de recherche narrative fondée sur la complexité appelée SenseMaker ; ii) donner un sens aux schémas qui se dégagent des récits grâce à des ateliers communautaires SenseMaker réunissant des parties prenantes à différents niveaux du système ; et iii) agir et permettre un changement inspiré du terrain grâce à des laboratoires d'action locaux. *Our Tomorrows* a sensibilisé les décideurs de l'État à l'innovation anticipative, tout en offrant des possibilités d'associer directement la population locale. Il est actuellement en cours de déploiement dans tout le Kansas.

Source : Gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud (s.d.[23]), *Case Study : New South Wales (NSW) Trend Atlas*, https://data.nsw.gov.au/nsw-government-data-strategy/case-studies/case-study-new-south-wales-nsw-trend-atlas ; Futuribles (s.d.[24]), *Prospective Parc naturel régional de Brière 2060*, https://www.futuribles.com/la-prospective/etapes-de-la-demarche/exemples-de-demarches/prospective-parc-naturel-regional-de-briere-2060/ ; Gouvernement du Royaume-Uni (2016[25]), *Future of Cities : Foresight for Cities*, https://www.gov.uk/government/collections/future-of-cities.

La prospective territoriale peut prendre de nombreuses formes et viser différents objectifs, qu'il s'agisse d'ateliers ponctuels ou d'un processus pluriannuel, et associer un plus ou moins grand nombre de parties prenantes (voir encadré 4.4). En outre, différentes méthodes peuvent être utilisées pour explorer l'avenir, parmi lesquelles :

- Le **contexte prospectif** : cette méthode consiste à résumer les principaux changements et facteurs d'incertitude aux niveaux mondial, national et régional. Les acteurs de la région sont invités à sélectionner les changements qui semblent avoir les effets les plus marquants sur leur territoire et à les classer par ordre de priorité, puis à réfléchir à leurs implications potentielles pour

leur région. Une méthode qui nourrit la réflexion stratégique, en particulier sur la vulnérabilité de la région et les mesures de résilience à prendre en conséquence.

- La **prospective normative** : il s'agit d'une approche fondée sur un objectif commun pour l'avenir de la région. Cet objectif peut prendre la forme d'un récit ou d'images pour représenter le plus concrètement possible ce qui constituerait un horizon souhaitable et unificateur. Il est généralement défini par un ou plusieurs acteurs clés de la région (élus, entrepreneurs, citoyens) et fait l'objet d'un consensus. L'exercice de prospective consiste alors à déterminer la trajectoire la plus appropriée pour atteindre l'objectif visé.
- Les **scénarios exploratoires** : le but de cette méthode est d'établir une représentation simplifiée des futurs possibles d'une région. Une méthodologie rigoureuse permet d'identifier les principales composantes (ou variables) de la région, d'étudier leurs dynamiques et de formuler des hypothèses sur leur évolution potentielle. Ces hypothèses sont ensuite combinées pour bâtir des scénarios. Pour les parties prenantes, cette méthode fournit une occasion de travailler ensemble et de se forger une représentation commune de la région et de ses priorités pour l'avenir.

Encadré 4.4. Comment utiliser la prospective territoriale : Des approches différentes pour des finalités différentes

Les régions et les territoires présentent des caractéristiques, des défis et des contextes stratégiques variés. Par conséquent, les démarches de prospective territoriale s'adaptent à cette diversité et peuvent avoir des formes et des objectifs différents, comme illustré ci-dessous.

La prospective territoriale pour remettre en cause les idées préconçues sur l'avenir

Un exercice de prospective peut être bref et constitué de séquences courtes, par exemple des entretiens avec des acteurs régionaux ou locaux, un pré-diagnostic prospectif et quelques ateliers. Ce type d'approche fournit une occasion de discuter avec ces acteurs de leurs points de vue et représentations concernant l'avenir et de les amener à esquisser les contours d'une réflexion prospective. Elle est utile pour remettre en cause les idées préconçues, soulever de nouvelles questions ou mettre en évidence de nouveaux défis, et donner envie d'aller plus loin. Malgré sa brièveté, cette approche nécessite une préparation minutieuse pour définir le cadre de la discussion dans le contexte spécifique de la région concernée. Elle sert généralement de première étape ou de prélude à un processus prospectif plus structuré et à long terme.

La prospective territoriale pour faire face à l'incertitude et renforcer la résilience

Dans une période caractérisée par des changements rapides et imprévisibles, les acteurs régionaux et locaux doivent repérer et anticiper ces changements pour s'y préparer. La prospective territoriale peut être utilisée afin de mieux comprendre les changements en cours et à venir, de déterminer les implications potentielles pour une région ou un territoire du point de vue de son exposition et de sa vulnérabilité à ces changements, et d'élaborer une stratégie de résilience. Cette stratégie sert à gérer les risques et à s'adapter à un environnement en mutation. Ce type d'approche prospective apporte une importante contribution aux stratégies de résilience régionales, qui sont souvent fondées uniquement sur une interprétation des risques passés et présents.

La prospective territoriale pour définir une ligne d'action porteuse de transformation

La prospective territoriale peut être utilisée par une région pour se préparer aux transformations majeures, telles que la transition industrielle. Il s'agit d'approches stratégiques plus complexes, où la prospective apporte du sens et de la cohérence, ainsi qu'une exploration de l'avenir qui enrichit la réflexion collective et la planification stratégique. En général, ces approches sont structurées en trois

grandes étapes : i) établir un diagnostic des atouts et défis majeurs de la région et de son environnement ; ii) élaborer des scénarios exploratoires pour identifier les futurs possibles et jeter les bases d'une vision de l'avenir de la région ; et iii) concevoir la vision d'avenir et la trajectoire future de la région.

Source : informations fournies par Futuribles.

Scénarios pour les régions de l'OCDE à l'horizon 2045

Pour mieux comprendre les défis auxquels les régions des pays de l'OCDE sont susceptibles d'être confrontées dans les prochaines décennies, cette section explore plusieurs futurs plausibles en utilisant la planification par scénarios. Cette approche remet en question les hypothèses actuelles sur la trajectoire que les régions pourraient prendre. Quant aux scénarios, ils sont pensés comme une première contribution à la réflexion et à la prise de décision au sujet du développement régional dans les années à venir.

Les scénarios ne sont ni prescriptifs ni prédictifs, pas plus qu'ils ne sont exhaustifs ou mutuellement exclusifs. Il s'agit de contextes futurs imaginés, conçus pour envisager ce que l'avenir pourrait nous réserver en repoussant les limites du plausible. Les scénarios donnent à voir des bouleversements futurs potentiels qui pourraient donner lieu à des réflexions stratégiques importantes en ce qui concerne les disparités territoriales et les politiques de développement régional. Ils ne visent pas à refléter pleinement les diverses réalités des régions de l'OCDE, mais cherchent plutôt un dénominateur commun en décrivant les évolutions possibles de manière générale, l'accent étant mis sur des questions d'intérêt mutuel pour l'ensemble des pays de l'OCDE.

Processus d'élaboration des scénarios et vue d'ensemble

Les scénarios sont construits à la lumière des nouvelles conclusions de l'OCDE concernant les effets des mégatendances et des transitions sur les régions. Ils ont été élaborés avec les délégations auprès du Comité des politiques de développement régional (RDPC) de l'OCDE lors d'une série d'ateliers collaboratifs organisés en 2022 et 2023 pour repérer les principaux moteurs de changement dans les régions, réfléchir à différents futurs possibles et explorer ce qu'ils impliquent pour les politiques de développement régional (encadré 4.5).

Encadré 4.5. L'exercice de prospective des *Perspectives régionales 2023*

Les scénarios décrits dans ce chapitre sont le fruit d'une étroite collaboration avec les délégations auprès du RDPC. Le processus prospectif a consisté en deux ateliers collaboratifs organisés entre novembre 2022 et mars 2023, auxquels 30 à 40 représentants de pays membres et non membres ont participé.

Le premier atelier, intitulé « *A Day in 2045: What's driving the future(s) of OECD regions?* » (Une journée en 2045 : qu'est-ce qui détermine le(s) futur(s) des régions de l'OCDE ?), a été l'occasion pour les délégations d'échanger et de formuler des idées sur les principaux moteurs de changement à venir pour les régions de l'OCDE. Répartis en sous-groupes, les participants ont tout d'abord imaginé une journée type de la vie d'habitants des différentes régions de l'OCDE en 2045. Chaque sous-groupe a décrit la journée de personnes vivant dans une région d'un pays de l'OCDE, en tenant compte de leur emploi et de leur niveau d'études, de leur mobilité, de leur accès à internet, de leur alimentation, de leur environnement, de leur vie sociale, de leur culture, etc., et examiné des principaux facteurs de

changement qui modifieront l'avenir de ces personnes, qu'il s'agisse d'un migrant de 19 ans étudiant à l'université et vivant dans une région métropolitaine densément peuplée, d'une personne de 55 ans ayant trois enfants, gérant une petite et moyenne entreprise (PME) et habitant dans une région moyennement peuplée, ou encore d'un ou une trentenaire, médecin, vivant dans une région faiblement peuplée. Les participants ont ensuite réfléchi aux facteurs qui influenceront ou modifieront les modes de vie, de travail, de consommation et les interactions de ces personnes, en s'interrogeant notamment sur les points suivants :

- Qu'est-ce qu'il ressort de la vie future de la personne en question, et quels en sont les aspects marquants ?
- Quelles sont les hypothèses qu'ils formulent à propos de l'avenir ?
- De quoi ont-ils pris conscience face à cet avenir qu'ils imaginent ?

Lors du second atelier, intitulé « *Building forward-looking scenarios for OECD regions* » (Élaborer des scénarios prospectifs pour les régions de l'OCDE), les participants se sont livrés à des exercices conçus pour les aider à imaginer les différentes trajectoires que les régions pourraient emprunter au cours des 20 prochaines années sous l'influence de transformations majeures, ainsi que les choix politiques et les interventions nécessaires pour se préparer et s'adapter à ces futurs possibles. Les participants se sont d'abord vu présenter trois ébauches de scénarios et les ont approfondies, notamment pour s'assurer de leur cohérence, de leur plausibilité et de leur clarté. Ils ont ensuite imaginé que ces scénarios se concrétisaient aujourd'hui pour étudier les questions suivantes :

- Que faut-il faire pour s'adapter à ces nouvelles réalités ? Quelles actions concrètes peuvent être menées aujourd'hui ?
- Quelles politiques ou solutions doivent être inventées pour améliorer la vie des gens à l'avenir ?
- Qu'est-ce qui pourrait changer, en bien ou en mal, et qui empêcherait cette réalité de se concrétiser ?

Parmi les moteurs de changement identifiés dans le cadre des ateliers de prospective, qui comprenaient des facteurs sociétaux, économiques, technologiques ou environnementaux, l'état de la gouvernance pluri-niveaux a été retenu comme celui ayant les effets les plus marqués et les plus incertains sur les réalités régionales futures dans la zone OCDE. La gouvernance pluri-niveaux désigne généralement les interactions entre et au sein des niveaux d'administration, qui sont interdépendants, et avec un large éventail de parties prenantes non gouvernementales, y compris des acteurs privés et des citoyens, lors de la conception et de la mise en œuvre de politiques publiques ayant des effets à l'échelon infranational (OCDE, 2023[26]). Les discussions menées dans le cadre des ateliers de prospective ont mis en évidence le rôle essentiel des systèmes de gouvernance pluri-niveaux pour apporter des réponses aux nombreux défis et transitions auxquels les différentes régions seront confrontées, ainsi que le caractère décisif de l'évolution de ces systèmes dans les années à venir pour le développement futur des régions.

En utilisant la gouvernance pluri-niveaux comme principal vecteur de changement, trois scénarios émergent à l'horizon 2045. Ils sont résumés dans le tableau 4.2 et développés dans les sections suivantes. Ces scénarios prennent en compte les différents degrés de coopération ou d'autonomie nationales et régionales dans les pays de l'OCDE – depuis une action publique très centralisée jusqu'à des niveaux d'autonomie régionale très élevés, en passant par une coopération efficace et équilibrée entre niveaux d'administration. Chacun des trois scénarios tient aussi compte de l'évolution d'autres moteurs de changement identifiés lors des ateliers (changement climatique, disponibilité des ressources naturelles, technologie, infrastructure, etc.). Afin d'illustrer les différents avenirs possibles, les contrastes entre les scénarios ont été quelque peu exagérés.

Le scénario de la « région disparue » envisage une situation où le pouvoir est totalement centralisé et le processus décisionnel parfaitement vertical dans les pays de l'OCDE, où l'engagement citoyen est moindre et la défiance croissante. Celui de la « région hyper connectée » voit les autorités régionales et nationales collaborer activement entre elles et avec les citoyens pour mettre au point des solutions efficaces aux problèmes urgents. Enfin, celui de la « région-État » imagine un transfert de compétences à l'issue duquel les régions se transforment en entités distinctes, presque indépendantes, chacune opérant dans son propre écosystème et rivalisant avec les autres pour les richesses et les ressources.

Tableau 4.2. Vue d'ensemble des scénarios

	Scénario de la « région disparue »	Scénario de la « région hyper connectée »	Scénario de la « région-État »
Description	Les autorités régionales ont pratiquement disparu à mesure que les administrations nationales (re)centralisaient tous les pouvoirs de décision et les compétences publiques. L'absence d'approche pluri-niveaux pour gérer les transitions a rendu les effets des mégatendances encore plus asymétriques à l'intérieur des pays, et les disparités territoriales intenables entre les régions les plus touchées et celles qui le sont le moins.	Il existe une coordination et une collaboration étroites entre les administrations nationales et régionales, y compris au-delà des frontières. Les transitions sont gérées de manière intégrée et en réseau. Les communautés et les citoyens jouent un rôle actif et s'engagent presque exclusivement dans le métavers. Alors que les inégalités au sein des pays se réduisent, celles entre les pays se creusent.	Les pays de l'OCDE sont fragmentés, car les régions sont devenues (plus) autonomes et ont adopté des modèles économiques et des conceptions de la valeur sociale très différents, ce qui se traduit par une explosion des inégalités territoriales. Il y a un manque de coordination sur les défis mondiaux tels que le dérèglement climatique. Les administrations nationales sont reléguées au rôle de régulateur et doivent arbitrer la concurrence et les tensions croissantes entre les régions.
Événements qui y ont mené	Après la pandémie de COVID-19, les catastrophes et les crises se sont poursuivies et ont conduit les pays de l'OCDE à centraliser et à concentrer la prise de décision afin de faire face au changement climatique et de contrôler la durabilité, principalement à l'aide de solutions techniques.	Craignant de nouvelles pandémies et des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes et dévastatrices, les citoyens ont exigé une plus grande collaboration entre les administrations nationales et régionales pour mener à bien la transition écologique.	Le rôle proactif joué par les administrations infranationales pendant et après la pandémie de COVID-19 a renforcé le soutien de la population en faveur d'une plus grande autonomie régionale, conduisant à la création de régions-États dotées de leurs propres compétences.
Hypothèses remises en question	Que le paradigme du développement régional a été largement adopté et soutenu, et que les pays s'appuient sur la gouvernance pluri-niveaux et la décentralisation pour renforcer leur résilience face aux mégatendances.	Qu'une coordination efficace entre les administrations nationales et infranationales serait difficile à réaliser et qu'il n'y a pas de valeur ajoutée à collaborer avec le niveau central.	Que l'État-nation et la souveraineté nationale resteraient le modèle dominant dans l'ordre mondial.

Scénario de la « région disparue »

Principaux éléments du scénario

En 2045, les pays de l'OCDE estiment que la lutte contre le dérèglement climatique est plus efficace si elle est menée au niveau national, et les centres de gouvernement concentrent désormais tous les pouvoirs de décision. Par conséquent, les régions et les administrations régionales ont pratiquement disparu. Depuis plusieurs années, pour gérer la transition écologique, les administrations nationales abordent l'innovation de manière verticale, avec une orientation précise ; elles misent tout sur les nouvelles technologies vertes, telles que l'énergie verte durable et la biotechnologie. La protection de l'environnement est considérée comme une nécessité pour préserver la croissance, et non comme une fin en soi. Le modèle de développement dominant repose toujours sur l'exploitation des ressources,

malgré l'importance accrue accordée à la durabilité. Les administrations nationales contrôlent les infrastructures essentielles et collaborent étroitement avec les grandes entreprises technologiques. Les citoyens s'inquiètent du faible nombre de canaux par lesquels ils peuvent influer sur la nouvelle politique centralisée, et la confiance dans les pouvoirs publics s'est effondrée, provoquant l'émergence de mouvements antidémocratiques.

Événements qui y ont mené

Après la pandémie de COVID-19, les crises et les catastrophes se sont poursuivies. L'élévation spectaculaire du niveau de la mer dans les années 2020 et 2030 a contraint les populations à abandonner les zones côtières dans les pays de l'OCDE. Le changement climatique a aussi entraîné la résurgence d'anciens agents pathogènes. Pour éviter une véritable catastrophe climatique, les administrations nationales des pays de l'OCDE prennent en charge le programme de développement durable. La gouvernance pluri-niveaux, la décentralisation et l'engagement des parties prenantes sont considérés comme des obstacles qui prennent du temps et qui détournent l'attention d'une action verticale cohérente et décisive pour lutter contre la crise climatique. Progressivement, les administrations nationales (re)centralisent les pouvoirs de décision et s'arrogent des compétences clés dans les grandes infrastructures (énergie, eau, transports) pour être « plus efficaces », sans tenir aucun compte du rôle des régions et des autorités infranationales. Dans le même temps, les administrations nationales ont privilégié le développement technologique à la modification des modes de consommation pour relever les défis environnementaux et ont mis en œuvre des politiques fortes pour promouvoir la décarbonisation des économies, dans un contexte de concurrence internationale et de mondialisation des échanges. Le modèle vertical, non territorialisé, a conduit à favoriser la concentration et la densité dans de grandes villes dynamiques dans les années 2020 et 2030.

À l'horizon 2045…

Les régions et les administrations régionales ont pratiquement disparu. Les administrations nationales ont pleinement adopté une approche descendante et uniforme de l'élaboration des politiques et de la durabilité. Les politiques dominantes reposent sur la conviction que la prise de décisions centralisée est plus efficace, et que les considérations régionales et territoriales sont secondaires et inefficaces. Ces stratégies nationales considèrent qu'une bonne gestion macroéconomique et de solides politiques nationales sont les facteurs les plus importants pour lutter contre le changement climatique et préserver la croissance.

La nature est considérée comme un ensemble de ressources à exploiter au profit de l'humanité, dans une relation de croissance mutuelle entre les écosystèmes naturels et une activité humaine intense dans tous les secteurs économiques. Les technologies sont des moyens de comprendre, de surveiller et de réguler les effets du changement climatique. Les solutions technologiques offrent aussi de nouvelles flexibilités et capacités d'adaptation (agriculture de précision, dessalement de l'eau de mer, domotique, etc.). Ainsi, les modes de vie, de déplacement et de travail sont très semblables à ceux des années 2020 et 2030, avec quelques différences toutefois. Par exemple, les régimes alimentaires contiennent moins de viande et la mobilité individuelle est toujours répandue, mais avec des véhicules plus légers et électriques. La focalisation sur les technologies vertes ou décarbonées entraîne une maîtrise insuffisante des risques liés à la consommation d'énergie et de matériaux. L'énergie verte est un marché important, y compris pour les PME.

Les meilleures technologies sont largement déployées et accessibles à ceux qui peuvent se les offrir, notamment les grandes villes et les zones rurales qui se sont spécialisées, par exemple, dans les technologies vertes ou l'extraction de ressources qui contribuent à une autonomie stratégique. Les systèmes de transport centralisés se concentrent sur l'interconnexion des villes et des équipements.

Pendant ce temps, les régions pauvres s'appauvrissent encore et risquent de ne pas avoir accès aux équipements de base (hôpitaux, transports publics, etc.) et de perdre leur population jeune et qualifiée. Les inégalités au sein des pays n'ont jamais été aussi importantes.

En dehors d'initiatives isolées, les citoyens sont moins impliqués dans les décisions politiques. Comme les citoyens se sentent déconnectés des pouvoirs publics et des élus, ils vivent repliés sur eux-mêmes et de manière plus individualiste. La concentration des pouvoirs sape les fondements de la démocratie. La confiance dans les pouvoirs publics et la cohésion sociale s'érodent considérablement, laissant derrière elles un vide de plus en plus souvent comblé par de grandes entreprises technologiques. La frontière entre les pouvoirs publics et les entreprises est floue. La baisse de la confiance sociale coïncide aussi avec un repli sur des formes virtuelles d'engagement et une mésinformation galopante.

Réflexions issues de ce scénario concernant l'évolution de l'action publique en matière de développement régional

- Comment l'action publique en matière de développement régional pourrait-elle gérer les tensions entre la réalisation des objectifs de durabilité et le recours à l'innovation technologique dans les différents territoires ?
- Comment pourrait-elle contribuer davantage à l'établissement de cadres et de normes pour le bien-être et la qualité de vie au niveau régional dans un environnement beaucoup plus centralisé ?

Scénario de la « région hyper connectée »

Principaux éléments du scénario

Nous sommes en 2045 et la transition écologique est le fil conducteur qui relie toutes les régions entre elles et avec leurs administrations nationales. Les pays de l'OCDE sont en passe d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Forts du succès rencontré par le Programme international pour l'action sur le climat (IPAC) et le Forum inclusif sur les approches d'atténuation des émissions de carbone (IFCMA), qui ont aidé à remplir les objectifs de l'Accord de Paris au début des années 2030, les pays membres ont investi massivement dans les technologies de la transition écologique et numérique et ont ouvert la voie au soutien de structures de gouvernance davantage axées sur les réseaux et la coopération. Dans ce nouveau système, les régions sont des rouages essentiels dans la mesure où elles collaborent avec les administrations nationales pour atteindre les objectifs sociétaux. Toutes les décisions prises sont le fruit d'un consensus et de compromis. Pour faciliter cette hyper-connexion, la plupart des interactions, que ce soit entre les différents niveaux d'administration ou avec les citoyens, se déroulent désormais dans le métavers. Les principaux canaux d'interaction avec les pouvoirs publics sont des applications ciblées et des réseaux sociaux utilisant une nouvelle génération de technologies portables. La diplomatie est plus complexe que jamais, car les relations entre les administrations nationales, les autorités infranationales, les sociétés de plateformes et les citoyens doivent être gérées avec délicatesse.

Événements qui y ont mené

Alors que la dégradation de l'environnement atteignait des niveaux dangereux à la fin des années 2020, des initiatives mondiales telles que l'IPAC et l'IFCMA, lancées par l'OCDE, ont permis de réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre au début des années 2030 et ont convaincu les pays que des efforts coopératifs et coordonnés étaient essentiels à la sauvegarde de l'humanité et devaient être intégrés dans tous les aspects de l'action publique et à tous les niveaux d'administration. La croissance constante de la démocratie délibérative, de l'engagement citoyen et de la co-création,

renforcée par les tendances à plus de transparence et de responsabilité, a transformé la société. Dans un cadre de gouvernance partagée et de coopération régionale, les institutions publiques, le secteur privé, les organisations non gouvernementales et la société civile ont trouvé des moyens pragmatiques de coopérer et de préserver le tissu social tout en protégeant la planète.

À l'horizon 2045…

Pour atteindre la neutralité carbone, la société s'appuie sur un changement progressif, mais continu du système économique grâce à une trajectoire durable combinant autonomie et efficacité. La consommation de biens devient mesurée et responsable, et le partage se généralise. Le logement se transforme (par exemple habitat partagé/communautaire, interdiction des logements vacants) ; les habitudes de travail, l'alimentation et les déplacements changent. La nature et la biodiversité sont appréciées pour leur valeur intrinsèque. L'évolution des valeurs de la société permet d'investir massivement dans l'efficacité et les énergies renouvelables, ainsi que dans le renouvellement et la modernisation des infrastructures. Des politiques de réindustrialisation sont mises en œuvre dans certains secteurs. Ces investissements sont encouragés par des incitations financières, elles-mêmes définies par des politiques et des réglementations fondées sur des critères sociaux et environnementaux. Les effets se font sentir dans tous les pays de l'OCDE avec la mise en place d'un système mondial de certification des infrastructures et produits écologiques, l'instauration de règles strictes sur les importations de marchandises à forte intensité de carbone et le ralentissement des échanges internationaux afin de réduire les émissions de carbone.

Les régions et les administrations régionales sont des acteurs essentiels de la transition écologique, aux côtés des administrations nationales et de la société civile. La coordination de la transition écologique entre les différents niveaux d'administration est cruciale pour les systèmes de gouvernance, et toutes les décisions prises par les pouvoirs publics sont le fruit d'un compromis entre les diverses parties prenantes, rendu possible par un degré de confiance plus élevé. L'élaboration de politiques pluri-niveaux intégrées signifie que les stratégies de durabilité environnementale sont mises en avant dans tous les domaines de l'administration.

Cependant, comme les administrations nationales et infranationales s'efforcent de progresser simultanément sur de nombreux fronts de l'action publique, la recherche d'un consensus entre toutes les parties prenantes demande du temps et ralentit la transformation des systèmes de production et des modes de vie. D'autres conséquences de la généralisation de la coordination deviennent problématiques, notamment la difficulté de se mettre d'accord sur des réformes politiques majeures, la paralysie décisionnelle, l'expansion du secteur public avec de nouveaux organes de coordination, les lourdeurs administratives entourant les décisions et la perte d'agilité et de réactivité en temps de crise.

Les avancées majeures opérées dans les technologies numériques, telles que la blockchain, la téléprésence et la réalité augmentée, permettent un accès immédiat et permanent aux informations pertinentes et facilitent la participation à la prise de décisions à tous les niveaux, ainsi qu'une mise en œuvre locale sur mesure. L'internet des objets et les systèmes d'IA fournissent des éléments probants pour l'élaboration des politiques. Par ailleurs, les algorithmes influencent la vie politique au quotidien. Ils sont utilisés pour personnaliser des messages adressés à différents groupes, évaluer les chances de succès d'une proposition de loi, et endiguer ou diffuser de fausses nouvelles. Une grande partie de la vie quotidienne et civique se déroule désormais dans le métavers. L'espace numérique est préféré à l'espace physique, notamment pour limiter les émissions de carbone, la plupart des services publics s'appuient sur le numérique, et la vie économique prend de nouvelles formes en ligne. Ces technologies contribuent aussi à une plus large répartition démographique et à des disparités moins fortes entre villes et campagnes, car elles multiplient les lieux où il fait bon vivre.

Les États et les régions coopèrent de plus en plus, les décisions sont prises à l'échelle locale et en tenant compte des questions territoriales, et les disparités régionales se sont atténuées. Si les inégalités *à l'intérieur des pays* ont diminué, celles *entre les pays* se creusent. C'est dans le métavers qu'a lieu la

majeure partie de l'activité économique et sociale, et un petit groupe de géants de la technologie fournit le matériel nécessaire pour y accéder. L'infrastructure numérique détermine donc l'inégalité entre les pays, qui n'ont pas tous la même capacité de la mettre la disposition de leur population. Certains pays comptant une forte proportion de jeunes connaissent une croissance massive, tandis que d'autres vieillissent rapidement et que leur population âgée peine à s'adapter aux technologies de pointe et aux nouvelles réalités socio-économiques. Le processus de convergence qui s'est opéré au sein de l'OCDE dans les années 2000 à 2020 s'inverse avec le creusement de la fracture numérique, qui s'accompagne d'une montée des tensions sociales. La cybersécurité est une préoccupation majeure des pouvoirs publics à tous les niveaux. L'interconnexion fait que les vulnérabilités peuvent toucher de nombreux acteurs. Les coûts élevés de la cybersécurité constituent un obstacle pour de nombreux pays qui tentent de réduire la fracture numérique.

Réflexions issues de ce scénario concernant l'évolution de l'action publique en matière de développement régional

- Quelles sont les nouvelles relations ou connexions que les responsables des politiques de développement régional doivent favoriser dans un monde de plus en plus interconnecté (entreprises technologiques mondiales, mouvements communautaires locaux, etc.) ?
- Comment l'action publique en matière de développement régional peut-elle inciter les régions hyper connectées à continuer de travailler ensemble plutôt que de renforcer leur pouvoir et leur influence ?

Scénario de la « région-État »

Principaux éléments du scénario

En 2045, les pays de l'OCDE sont devenus des patchworks de régions. Dans ce scénario, les régions-États disposent d'une autorité accrue et fonctionnent comme des entités individuelles avec des normes et des modèles économiques et sociaux différents. Les régions prospères négocient directement avec des entreprises du monde entier. Dans ce contexte, elles sont plus enclines à conserver les richesses qu'elles génèrent et à rivaliser pour la légitimité nationale et internationale. La force limitée des administrations nationales réside dans leur capacité à réglementer et à arbitrer la concurrence et les tensions croissantes entre les régions. La capacité à suivre un programme coordonné de développement durable est réduite en raison de l'éparpillement et de la déconnexion des programmes. Les inégalités régionales s'intensifient à mesure que l'écart se creuse entre les régions pauvres et les régions riches.

Événements qui y ont mené

L'opinion publique estimant que les administrations régionales, en première ligne face à la pandémie de COVID-19, ont mieux géré la reprise que les administrations nationales, les appels en faveur d'une plus grande autonomie se sont multipliés et ont favorisé l'essor de mouvements indépendantistes et d'une décentralisation radicale dans les pays de l'OCDE. Parallèlement, les années 2020 et 2030 ont été marquées par un mécontentement croissant à l'égard du modèle redistributif en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE. Les régions les plus performantes se sont lassées de soutenir les régions à la traîne et ont précipité l'effondrement de la confiance du public à l'égard des institutions nationales. À la suite de cet effondrement, les régions ont commencé à se détacher les unes des autres pour poursuivre des modèles et des dispositifs économiques très différents au sein d'un même pays.

À l'horizon 2045…

Les pays de l'OCDE sont fragmentés, de nombreuses régions étant devenues indépendantes ou ayant gagné en autodétermination. Les régions mettent à profit leur autonomie pour s'orienter dans différentes directions en fonction de leurs propres intérêts. Les différents niveaux d'administration rivalisent pour asseoir leur légitimité et la cohésion sociale est faible. La responsabilité est diluée et il est facile de rejeter la faute sur les autres. Pendant ce temps, les administrations nationales utilisent le peu de pouvoir qu'il leur reste pour arbitrer les conflits internes entre les régions.

Certaines régions se maintiennent grâce à des relations gratifiantes avec des « mécènes » internationaux et fondent leurs économies sur des affiliations externes solides avec des acteurs économiques mondiaux, tandis que les régions moins prospères se débattent avec la dette publique et doivent se montrer plus économes. Comme les régions plus fortes partagent moins de ressources budgétaires avec les régions moins performantes, la péréquation fiscale est rompue. Par conséquent, les régions prospères deviennent plus attrayantes, mais moins ouvertes aux migrations issues des régions plus pauvres, ce qui provoque des conflits territoriaux. Les inégalités régionales extrêmes et le chômage structurel augmentent dans de nombreux pays.

Certaines régions mènent la transition écologique et tentent de contrôler leur environnement local pour assurer le bien-être de leurs citoyens, tandis que d'autres ont des liens limités avec la nature et ne tiennent pas compte de ces préoccupations. L'éparpillement des efforts et des financements en matière de climat occasionne des incohérences, des tensions et des divisions. Quelques superpuissances régionales du renouvelable émergent, mais elles reposent sur des avantages économiques et non environnementaux, et il n'y a pas de politique cohérente ou de mécanisme permettant de redistribuer l'énergie renouvelable. Les systèmes énergétiques régionaux se sont multipliés au coup par coup et sont difficiles à unifier. L'incapacité à coordonner l'action climatique a compromis des services écosystémiques essentiels, tels que l'approvisionnement en eau potable.

Certaines régions autonomes ont choisi de tout miser sur leurs avantages comparatifs et se sont surspécialisées : de nombreuses régions rurales s'accrochent à leurs ressources naturelles et intensifient l'automatisation de l'agriculture (usines agricoles, par exemple), de la sylviculture (arbres issus de la bio-ingénierie) et de la production d'énergie renouvelable. La plupart des exploitations agricoles automatisées sont détenues et gérées par des entreprises qui mêlent transformation des aliments et produits biosourcés. Les habitants de ces régions rurales sont contraints de vendre leurs terres et de s'installer en ville. Les grandes régions métropolitaines s'agrandissent et sont devenues des centres de haute technologie, mais elles souffrent de la détérioration de la qualité de l'air, des embouteillages et de l'insécurité. Les catégories à hauts revenus se sont installées en banlieue pour bénéficier de meilleures conditions de vie, tandis que les populations à faibles revenus sont restées dans les centres-villes, créant ainsi de nouveaux ghettos urbains.

Réflexions issues de ce scénario concernant l'évolution de l'action publique en matière de développement régional

- Quel nouveau système de collaboration les politiques de développement régional peuvent-elles préconiser pour parvenir à une coordination efficace entre les régions-États et relever les défis mondiaux ?
- Comment les politiques de développement régional peuvent-elles soutenir la diversité régionale tout en garantissant un niveau minimal de cohésion sociale ?

Considérations stratégiques pour mieux préparer l'avenir au niveau des politiques de développement régional

Les scénarios donnent à voir à quel point le monde pourrait être fondamentalement différent à l'horizon 2045 en fonction des trajectoires empruntées. À cet égard, ils servent à élargir les perspectives quant à ce qu'il faut faire en matière de développement régional pour affronter l'avenir et à ce que cela pourrait impliquer pour les politiques de développement régional. Comment l'action publique et les décideurs en matière de développement régional peuvent-ils commencer à se préparer aux défis et aux opportunités que représentent ces futurs plausibles – bien que par définition incertains – et aux défis mondiaux qui continueront à prendre de l'ampleur au cours des prochaines décennies ?

Comment adapter les politiques de développement régional aux défis de demain

Les scénarios servent à montrer dans quelle mesure les évolutions politiques, sociales et technologiques peuvent remettre en cause les systèmes institutionnels et budgétaires fondés sur des hypothèses immuables. Mais les décennies à venir pourraient être très imprévisibles, marquées par des changements systémiques complexes et non linéaires et entraînant une accélération des défis importants. Deux priorités, en particulier, se dégagent pour préparer et adapter les politiques de développement régional et renforcer la résilience dans les 20 prochaines années : aborder les systèmes budgétaires, les stratégies d'investissement public et les structures de gouvernance de manière systémique et stratégique afin de résister à des chocs inconnus et de réagir aux situations nouvelles, et développer une capacité de prospective stratégique aux niveaux national et infranational.

Bâtir des systèmes budgétaires, des stratégies d'investissement public et des structures de gouvernance résilients et adaptables

Renforcer la solidité budgétaire au niveau infranational, notamment en assurant la viabilité de la dette et en augmentant les recettes infranationales, constitue le premier axe d'action important pour bâtir des politiques de développement régional plus résilientes. De nombreuses tendances évoquées dans ce chapitre influeront sur les systèmes budgétaires infranationaux. Certaines régions et villes pourraient voir leur assiette fiscale profondément modifiée par les transformations démographiques, des changements sur le marché du travail et au niveau des revenus des entreprises, ainsi que par des évolutions de la valeur du foncier et des prix des logements. Cela pourrait accentuer les disparités en matière de capacité budgétaire entre les régions.

Les pouvoirs publics ont ainsi la lourde tâche de poursuivre un double objectif. Il s'agit d'une part, de maintenir la dette publique à des niveaux viables dans des scénarios qui tiennent compte des effets budgétaires à long terme des mégatendances (comme le vieillissement de la population) et des effets à plus court terme des risques mondiaux sur les finances publiques, et, d'autre part, de dégager des ressources pour investir dans les domaines prioritaires (comme l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets), les améliorations nécessaires de l'infrastructure numérique et d'autres infrastructures essentielles, la réduction du risque de chocs futurs comme les pandémies, et une gestion plus efficace de leurs conséquences lorsque ces risques se matérialisent (de Mello et Ter-Minassian, 2022[27]).

Dans les pays fédéraux de l'OCDE, les administrations nationales peuvent favoriser la viabilité budgétaire au niveau infranational, par exemple en concluant des accords avec les administrations régionales ou en créant des incitations pour que ces administrations adoptent et mettent en œuvre des cadres de responsabilité budgétaire ou des règles budgétaires adaptées. Parallèlement, dans la plupart des pays unitaires, les administrations nationales sont en mesure de réglementer l'accès des administrations régionales ou locales à l'emprunt et peuvent choisir de le faire de différentes manières (contrôles administratifs, règles budgétaires permanentes ou accords périodiques). En outre, compte tenu de

l'incidence accrue de chocs exogènes imprévus, tels que les catastrophes naturelles, les administrations nationales et régionales peuvent être amenées à prendre des mesures préventives, comme la souscription d'assurances et le maintien (ou l'augmentation) de leurs réserves de précaution, y compris les fonds de prévoyance.

Pour élargir la marge de manœuvre budgétaire afin de répondre aux besoins de dépenses futurs tout en respectant les exigences des cadres de responsabilité budgétaire solides, la plupart des administrations infranationales des pays de l'OCDE devront à la fois augmenter leurs recettes dans un souci d'efficacité et d'équité, et rationaliser les dépenses existantes (de Mello et Ter-Minassian, 2022[27]) :

- Les administrations nationales peuvent soutenir les efforts des administrations infranationales soucieuses de mobiliser des recettes propres soit par des échanges systématiques d'informations avec les services fiscaux infranationaux, soit par des audits conjoints ou une assistance technique, en soutenant financièrement leurs efforts de modernisation et de numérisation, ou encore par des mesures appropriées incitant les administrations infranationales à exploiter davantage leur potentiel de collecte de recettes.
- Les administrations infranationales disposent d'un certain nombre d'options pour accroître leurs recettes propres, parmi lesquelles : élargir l'assiette des impôts propres existants en réduisant ou supprimant les exonérations et autres traitements préférentiels tout en atténuant les effets des changements sur les groupes à faible revenu par des transferts ciblés, si nécessaire ; renforcer et moderniser la gestion des impôts propres, comme les taxes foncières ; et adopter ou augmenter progressivement des impôts et des taxes « verts ».

Le deuxième axe d'action important pour parvenir à un développement régional plus résilient consiste à mieux préparer l'avenir au niveau des stratégies d'investissement public. Les investissements dans les infrastructures devront anticiper les chocs tout en évitant la « gentrification verte » des villes et des régions, un phénomène qui renchérit le coût de la vie pour les populations vulnérables au nom du développement durable (OCDE, 2022[6]). Optimiser les actifs d'infrastructure existants et les rendre plus résilients doit aussi faire partie des stratégies d'investissement à long terme dans les infrastructures. La modernisation des actifs d'infrastructures offre une solution pour le stock d'actifs existant en le rendant plus efficace, plus pérenne et plus rentable (OCDE, 2021[28]).

Par ailleurs, la palette d'investissements doit être équilibrée et différenciée selon les territoires afin de réagir de manière adaptée aux mégatendances et de réduire les inégalités régionales. La solution d'investissement retenue variera nécessairement selon qu'on sera en présence d'une région urbaine, rurale ou mixte, afin de tenir compte des spécificités et des atouts des différents territoires. En outre, les mégatendances auront des effets différents sur les régions et détermineront donc leurs besoins en matière d'investissement. Les défis liés aux mégatendances, tels que les inondations localisées et les vagues de chaleur urbaines, sont eux aussi spécifiques à un territoire. Cela signifie non seulement qu'il faut adapter la palette d'investissements à chaque territoire, mais également qu'il faut équilibrer les investissements dans les infrastructures matérielles et les investissements dans le capital humain pour maximiser le potentiel de croissance à long terme et poursuivre l'amélioration continue du niveau de vie, de la qualité de l'environnement et du bien-être (OCDE, 2022[6]).

Rendre une structure de gouvernance pluri-niveaux plus adaptable est un troisième axe d'action à retenir pour renforcer la résilience des politiques de développement régional. Pour gérer les disparités en matière d'autonomie, de compétences ou de capacités au niveau infranational, la gouvernance expérimentale, qui intègre des processus d'apprentissage par la pratique et par essais successifs dans l'élaboration des politiques, peut aider les pouvoirs publics à mettre au point des approches plus efficaces pour répondre aux différents besoins locaux. La volonté et la capacité d'expérimenter des méthodes d'action – en les testant, en les ajustant et en les testant à nouveau – sont particulièrement pertinentes en cas d'incertitude, sachant que les mégatendances peuvent évoluer radicalement et des chocs peuvent se produire, prenant les décideurs au dépourvu et exigeant une réponse rapide.

Ces approches peuvent être combinées à une décentralisation asymétrique – vers laquelle de nombreux pays de l'OCDE se sont orientés ces dernières années. Les dispositifs de décentralisation asymétrique peuvent aider les régions, les villes et les zones rurales particulièrement touchées par les changements mondiaux à mieux faire face aux défis et saisir les opportunités. Ces types de dispositifs permettent aux administrations infranationales d'adopter des cadres institutionnels et budgétaires plus adaptés aux capacités locales et peuvent leur permettre de mieux répondre aux besoins locaux. Cette tendance, qui devrait se poursuivre, peut contribuer à mieux adapter la gouvernance aux différents contextes et capacités régionales, métropolitaines et locales (OCDE, 2019[9]).

Développer la capacité de prospective stratégique chez les décideurs aux niveaux national et infranational

Pour déceler aujourd'hui les conceptions qui émergent au sujet de changements à venir, leur donner du sens et agir en conséquence, il est essentiel de développer la capacité de prospective stratégique des décideurs. Cela peut les aider à envisager de nouvelles solutions, à tester les plans pour les rendre plus robustes, à mettre au point des systèmes d'alerte précoce pour les menaces et les opportunités, et à faire progresser les objectifs des politiques de développement régional dans des conditions de changement permanent.

Les pouvoirs publics se heurtent à des obstacles pour développer et utiliser efficacement la prospective stratégique dans une culture encore largement dominée une planification des politiques fondée sur les prévisions. En conséquence, la prospective de haute qualité axée sur les politiques publiques est sous-utilisée. Investir dans les capacités de prospective pour élaborer des politiques de développement régional nécessite aussi de surmonter les difficultés ordinaires (par exemple des compétences sous-financées) et d'adopter une vision à long terme.

Au niveau national, il existe plusieurs pistes possibles pour développer ou renforcer des capacités de prospective stratégique au service des politiques de développement régional :

- *Exploiter les données territoriales pour éclairer la prospective* : S'orienter vers une action publique plus proactive nécessite d'intégrer la prospective et la planification stratégiques dans l'ensemble des secteurs et domaines de compétence. À une époque où les données et indicateurs territoriaux orientent de plus en plus les décisions publiques en matière de développement régional, la capacité à tirer parti de ces données et à leur donner un sens dans le cadre d'approches de prospective territoriale gagne encore en importance. Les décideurs doivent veiller à disposer des capacités nécessaires pour prendre des décisions fondées sur des données soit s'assurer que d'autres services dotés de ces capacités sont pleinement informés des grandes tendances et des enjeux majeurs ayant des effets sur les régions pour pouvoir jouer un rôle de soutien.
- *Promouvoir une culture de l'innovation et de la gestion du changement* : Les pouvoirs publics peuvent être mis en difficulté par le rythme auquel se produisent les changements et les évolutions. Promouvoir une culture de l'innovation au sein des administrations sera essentiel pour faire en sorte que le processus décisionnel tienne dûment compte des mégatendances à l'œuvre. Le recours à des laboratoires de prospective et à des exercices de planification par scénarios, qui abordent les questions d'avenir en dialoguant avec diverses parties prenantes selon des méthodes faisant la part belle à l'imagination, est une des façons possibles de promouvoir une culture de l'adaptation, de l'amélioration continue et de la réflexion sur l'avenir. Le fait de privilégier une réflexion sur l'avenir dans un format collaboratif impliquant des personnes confrontées à un problème commun peut contribuer à une meilleure appropriation du sujet en question et des conséquences territoriales possibles et donner des pistes pour l'action publique.
- *Assurer une veille prospective sur le long terme* : Disposer d'un système permettant d'identifier les signaux de changement même faibles est une approche utile pour anticiper les possibilités futures et concevoir des scénarios prospectifs. Ces approches de planification à long terme devraient

rassembler des experts de différents domaines en lien avec le développement régional. Les stratégies et les processus décisionnels devraient par ailleurs bénéficier des éclairages des acteurs de terrain, c'est-à-dire les autorités infranationales, les acteurs privés et les citoyens.

Au niveau infranational, les pistes possibles pour développer ou renforcer des capacités de prospective stratégique sont notamment les suivantes :

- *Optimiser les travaux de prospective existants* : De plus en plus de régions et de villes utilisent la prospective pour éclairer l'action publique, mais ces initiatives sont souvent dispersées. La diffusion des travaux de prospective existants, qu'ils concernent des secteurs précis (par exemple le dérèglement climatique, la mobilité future) ou des territoires donnés, fournirait aux acteurs régionaux une base de connaissances et d'expériences considérable. De même, la mise en commun des méthodes et outils de prospective permettrait d'armer ces acteurs et de s'assurer que les méthodes de prospective qu'ils ont adoptées ont été mises à l'épreuve.
- *S'appuyer sur des réseaux de praticiens de la prospective* : Le développement d'une communauté de pratique sur la prospective au niveau infranational faciliterait la diffusion de bonnes pratiques et aiderait les décideurs à renforcer les capacités et les compétences à ce même niveau. Ces réseaux pourraient soutenir l'apprentissage entre pairs (par exemple entre élus, entre responsables de la prospective), essentiel pour assurer le transfert de savoir-faire et de compétences. Rassembler les éclairages et les connaissances d'un large éventail de praticiens permet d'aborder les aspects complexes et incertains quand aucune information quantitative sur l'avenir n'est disponible.
- *Former les fonctionnaires infranationaux pour qu'ils acquièrent une meilleure connaissance de l'avenir* : La sensibilisation aux disciplines transversales et le renforcement des connaissances en la matière peuvent permettre aux fonctionnaires régionaux et locaux de mieux comprendre les grandes transformations systémiques à l'œuvre, notamment les transitions écologique, numérique et énergétique. La capacité à travailler en équipe et par projets devrait faire partie de cette formation. Le renforcement des capacités d'ingénierie régionales et locales est une nécessité pour que les acteurs infranationaux puissent se préparer aux défis futurs plutôt que d'y réagir. Il s'agit notamment de renforcer les équipes techniques au sein des administrations régionales et locales, en particulier leur capacité à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies collectives. Enfin, la formation à la prospective devrait aussi cibler les élus pour qu'ils puissent mieux articuler leur vision politique avec une action efficace sur le terrain.

Quelle orientation donner à l'action publique en matière de développement régional ?

Pris ensemble, les trois scénarios présentés dans ce chapitre font apparaître plusieurs considérations stratégiques pour l'avenir de l'action publique en matière de développement régional. Ces considérations sont le résultat d'activités de recherche d'idées (*brainstorming*) réalisées au cours de l'exercice de prospective. Elles ne sont pas exhaustives, mais visent à stimuler la réflexion et peuvent servir de socle pour de futures réflexions prospectives sur le développement régional.

> *Dans quelle mesure faudrait-il adapter à l'avenir la finalité première de l'action publique en matière de développement régional ?*

Les scénarios montrent que le monde pourrait évoluer dans différentes directions au cours des deux prochaines décennies, avec chacune des implications différentes pour l'action publique en matière de développement régional. Par exemple, la transition numérique pourrait créer un clivage entre les régions qui ont à y gagner et celles qui ont à y perdre, et pourrait contraindre les responsables du développement régional à concentrer les investissements sur un sous-ensemble de régions qui risquent de rater le virage du numérique. Alors que les effets des mégatendances sur les territoires continuent d'évoluer, quels sont

les nouveaux objectifs que les responsables du développement régional devraient être en mesure de concrétiser à l'avenir ? Il pourrait s'agir de :

- Renforcer les capacités de prospective au niveau infranational (par exemple en créant des centres de compétences régionaux/locaux dans ce domaine).
- Définir des exigences en matière de durabilité et de numérique au niveau infranational (par exemple des normes régionales de durabilité et de cybersécurité).
- Développer la coopération interrégionale, intercommunale et transfrontière et optimiser les possibilités d'apprentissage entre pairs afin de mieux comprendre les changements mondiaux et y faire face.
- Soutenir des systèmes de production et des activités de fabrication plus localisés et plus propres.

Quelle mission resterait au cœur des politiques de développement régional ?

Les scénarios donnent à voir quelle pourrait être l'évolution des valeurs et des priorités des administrations centrales et infranationales. Différents modèles et normes économiques et sociaux pourraient s'imposer dans les pays et la polarisation pourrait s'accentuer. Les valeurs défendues de longue date dans les politiques de développement régional (différenciation territoriale, gouvernance pluri-niveaux, approche territorialisée, etc.) pourraient être de plus en plus contestées. Dans ce contexte, quelle devrait être la mission centrale de l'action publique en matière de développement régional ?

Il pourrait s'agir de :

- Préserver le bien-être régional dans un monde de plus en plus virtuel.
- Apporter un soutien ciblé et territorialisé pour lutter contre l'aggravation des fractures écologique et numérique au niveau des territoires.
- Placer la connaissance du contexte local au cœur des stratégies d'adaptation aux changements mondiaux.
- Assurer des liens et des canaux de communication permanents entre les niveaux d'administration et entre les régions.

Références

ADEME (2022), *Transition(s) 2050. Choisir maintenant. Agir pour le climat*, Agence de la transition écologique, https://transitions2050.ademe.fr/ (consulté le 3 février 2023). [21]

de Mello, L. et T. Ter-Minassian (2022), « Improving subnational governments' resilience in the wake of the COVID-19 pandemic », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 37, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/6b1304c8-en. [27]

Futuribles (s.d.), *Prospective Parc naturel régional de Brière 2060*, https://www.futuribles.com/la-prospective/etapes-de-la-demarche/exemples-de-demarches/prospective-parc-naturel-regional-de-briere-2060/. [24]

GIEC (2023), *Sixth Assessment Report - Climate Change 2023*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/. [3]

GIEC (2018), *Réchauffement planétaire de 1,5°C - Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique…*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. [4]

Gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud (s.d.), *Case Study: New South Wales (NSW) Trend Atlas*, Gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud, https://data.nsw.gov.au/nsw-government-data-strategy/case-studies/case-study-new-south-wales-nsw-trend-atlas. [23]

Gouvernement du Canada (s.d.), *Canada au-delà de 150*, http://www.canadaaudela150.ca/index-fr.html (consulté le 3 février 2023). [20]

Gouvernement du Canada (s.d.), *Horizons de politique Canada*, https://horizons.gc.ca/fr/accueil/ (consulté le 3 février 2023). [19]

Gouvernement du Royaume-Uni (2016), *Future of Cities: Foresight for Cities*, Office for Science, Gouvernement du Royaume-Uni, https://www.gov.uk/government/collections/future-of-cities. [25]

HCR (2016), « Climate change and disaster displacement », Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, https://www.unhcr.org/uk/news/stories/frequently-asked-questions-climate-change-and-disaster-displacement. [12]

IEP (2020), *Ecological Threat Register 2020*, Institute for Economics and Peace, https://etr.economicsandpeace.org/. [13]

Nedelkoska, L. et G. Quintini (2018), « Automation, skills use and training », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 202, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en. [15]

OCDE (2023), « Recommandation du Conseil sur la politique de développement régional », Projet, OCDE, Paris. [26]

OCDE (2023), *Regional Industrial Transitions to Climate Neutrality*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/35247cc7-en. [7]

OCDE (2022), *OECD Regions and Cities at a Glance 2022*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/14108660-en. [14]

OCDE (2022), « Optimiser l'investissement public pour faire face aux inégalités régionales, aux grandes tendances et aux chocs futurs », n° 29, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/1ba1278d-fr. [6]

OCDE (2022), *The Contribution of Migration to Regional Development*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/57046df4-en. [11]

OCDE (2021), « Building Resilience: New Strategies for Strengthening Infrastructure Resilience and Maintenance », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 05, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/354aa2aa-en. [28]

OCDE (2021), *Scénarios pour le monde de 2035 : Implications pour l'avenir de la collaboration mondiale et de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/1170fbdc-fr. [1]

OCDE (2020), *Improving Transport Planning for Accessible Cities*, OECD Urban Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/fcb2eae0-en. [5]

OCDE (2020), *OECD Digital Economy Outlook 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/bb167041-en. [16]

OCDE (2019), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264312838-en. [9]

OCDE (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305342-en. [17]

OCDE (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264273528-en. [2]

OCDE (2017), *Panorama de la santé 2017 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/health_glance-2017-fr. [8]

OCDE (s.d.), *Strategic Foresight*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/strategic-foresight/. [18]

OCDE/CE-JRC (2021), *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4ab69cf3-en. [10]

Projet de territoire Suisse (s.d.), *Page d'accueil*, https://projet-de-territoire-suisse.ch/ (consulté le 12 avril 2023). [22]

5 Feuille de route pour lutter contre les inégalités régionales à l'heure actuelle et à l'avenir

Ce chapitre s'intéresse aux conséquences de l'inaction face à des inégalités régionales persistantes. La première partie décrit dans quelle mesure, si rien n'est fait pour y remédier, ces disparités risquent de menacer la croissance économique, l'offre de services publics, la confiance, la stabilité politique et une transition juste. Les pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE doivent agir aujourd'hui pour combattre la persistance des fractures entre régions. La deuxième partie de ce chapitre présente une feuille de route assortie de cinq priorités clés pour guider leur action.

En Bref

- Si le développement économique est foncièrement inégal à l'intérieur des pays en raison de la diversité des facteurs de production d'un territoire à l'autre, l'ampleur et la persistance des inégalités régionales ne peuvent plus être jugées incontournables ou inéluctables. Au moment où les mégatendances et les chocs, comme la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, sont suivis d'effets différents suivant les régions, ils contribuent à mettre en lumière et parfois à accentuer les points faibles des économies nationales. Alors que les inégalités régionales se creusent et persistent au fil des ans dans de nombreux pays de l'OCDE, leurs coûts aux plans économique, social et politique deviennent trop lourds à ignorer.
- L'inaction face aux inégalités régionales engendre différents coûts :
  - **Des coûts économiques**, puisque la contribution totale à la croissance nationale des régions à la traîne et/ou prises au piège d'un cercle vicieux de stagnation durable ou de déclin (ce qu'il est convenu d'appeler « les pièges du développement ») est substantielle. En d'autres termes, laisser ces régions à des niveaux d'activité économique en deçà de leur potentiel revient à renoncer à des perspectives non négligeables.
  - **Des coûts sociaux**, puisque les inégalités persistantes limitent la capacité des administrations infranationales à assurer un accès suffisant aux services publics et infrastructures essentiels. Cela se vérifie aussi bien dans les régions économiquement dynamiques, qui peuvent peiner à répondre aux besoins des flux d'habitants qu'elles attirent, que dans les régions à la traîne et/ou prises au piège de leur développement, où les services publics peuvent être débordés, de piètre qualité ou difficiles d'accès.
  - **Des coûts politiques**, puisque les inégalités régionales engendrent notamment de fortes disparités régionales sur le plan de la confiance à l'égard des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE : entre les régions où la confiance est la plus élevée et celles où elle est la plus faible, l'écart peut varier de moins de 10 % à plus de 30 % d'un pays à l'autre. Ces disparités donnent lieu à une montée en puissance du mécontentement et du désengagement, pèsent sur la cohésion sociale et, à terme, fragilisent la démocratie.
- Cette géographie du mécontentement s'étend alors même que les pays doivent accélérer la transition écologique et gérer l'évolution démographique. Dès lors que les mégatendances ne produisent pas les mêmes effets selon les régions et que celles à la traîne risquent souvent d'être les plus durement touchées, les inégalités régionales persistantes limitent encore la capacité de ces régions à faire face au changement et à s'y adapter et, qui plus est, compromettent la faculté des pouvoirs publics à œuvrer en faveur de transitions écologique et numérique équitables et justes.
- Pour réduire efficacement les inégalités régionales, l'intervention des pouvoirs publics est justifiée aux niveaux national et infranational, et s'opère en responsabilité partagée, de manière à s'atteler aux problèmes et à améliorer les perspectives de ces régions en retrait, tout en accompagnant la prospérité des plus dynamiques. Elle nécessite de coordonner- et d'enchaîner les actions menées aux différents niveaux d'administration sur cinq leviers prioritaires :
  - Assurer un accès équitable à des services publics et infrastructures de qualité dans toutes les régions.
  - Stimuler la productivité et la compétitivité.

- Assurer la présence de bons profils de compétences et d'emplois de qualité au sein des marchés régionaux du travail.
- Améliorer la qualité des systèmes de gouvernance pluri-niveaux.
- Renforcer les capacités à l'échelon national et infranational.

Introduction

Les chapitres 2 et 3 de ce rapport livrent une analyse approfondie des tendances et déterminants des inégalités régionales, dans la zone OCDE et au sein des pays qui la composent, au cours des deux dernières décennies, et constatent des évolutions hétérogènes. Leur analyse met en évidence une diversité de situations dans les pays de l'OCDE qui, individuellement, ont besoin qu'un ensemble de mesures différenciées et contextualisées soient prises par les pouvoirs publics pour lutter plus efficacement contre les inégalités régionales. Cette diversité se traduit par des écarts de productivité résultant de différences quant à la structure économique, l'offre de main-d'œuvre qualifiée, le capital physique et les ressources naturelles ainsi que les infrastructures publiques, et par une forte dépendance aux orientations préalablement suivies dans cette distribution géographique. Parfois liée à la présence de certaines aménités locales, la diversité en question est aussi conditionnée par les institutions du marché du travail et la redistribution opérée à travers la fiscalité et les transferts sociaux.

L'immobilisme face à l'ampleur et à la persistance des inégalités régionales, outre les retombées négatives engendrées, conduit à prendre à l'avenir des mesures correctives dont les coûts sont souvent plus lourds que ceux occasionnés par le traitement direct de ces inégalités, d'autant que celles-ci deviennent de plus en plus difficile à ignorer, que ce soit au plan politique ou social. Pour réduire efficacement les inégalités régionales, l'intervention des pouvoirs publics est justifiée, l'objectif consistant à s'atteler aux problèmes et à améliorer les perspectives de ces territoires à la traîne, tout en accompagnant la prospérité des régions les plus dynamiques et en aidant les régions à négocier les transitions écologique et numérique. Ce chapitre examine, dans un premier temps, dans quelle mesure les conséquences de l'inaction face aux inégalités régionales risquent d'être préjudiciables aux performances de l'économie, à l'offre de services, à la cohésion sociale et à la stabilité politique, et à la mise en place d'une transition juste dans les pays de l'OCDE. Afin d'encourager et de guider l'action publique, ce chapitre propose ensuite une feuille de route détaillée qui appuiera les efforts déployés par les responsables, aux différents niveaux d'administration, pour lutter efficacement contre les inégalités régionales, à l'heure actuelle et à l'avenir.

Des inégalités régionales non maîtrisées : les conséquences de l'inaction

Le développement économique est géographiquement inégal en raison de la diversité des facteurs de production d'une région à l'autre. Tandis que les villes bénéficient des effets d'agglomération, les régions rurales sont, en général, très dépendantes des activités primaires et exportables. Comme l'ont montré les précédents chapitres de ce rapport, les poches d'activité économique et les pôles de compétitivité se caractérisent par leur concentration territoriale, et les ressources naturelles par leur localisation géographique spécifique. La diversité des facteurs de production s'exprime par des différences de productivité et de potentiel de croissance, donnant lieu à des trajectoires de développement inégales,

souvent jugées incontournables ou inéluctables dans le développement économique. Ce déséquilibre géographique présente toutefois des inconvénients majeurs, en particulier lorsque les écarts deviennent trop importants et persistent au fil des ans.

Cette partie analyse trois retombées négatives occasionnées par les inégalités régionales : i) les opportunités économiques manquées conjuguées à une perte de potentiel de croissance ; ii) les coûts liés au déploiement de services de qualité sur l'ensemble du territoire ; et iii) les risques de mécontentement et d'instabilité dès lors que les inégalités franchissent un certain seuil et que certains territoires sont laissés de côté. Elle se penche également sur l'importance d'anticiper et d'atténuer la possible aggravation des inégalités régionales dans la réalisation d'une transition écologique et numérique juste.

Dans les régions de l'OCDE, des signaux faibles et forts de ces retombées se font jour ces dernières années, et il est devenu évident que les conséquences de l'inaction finiront par renchérir encore le coût des mesures correctives à l'avenir. En conséquence, les politiques régionales doivent atténuer les inégalités territoriales à l'aide de méthodes nouvelles et plus efficaces, en renonçant aux expédients ayant créé des relations de dépendance dans le passé, au profit d'un assortiment d'actions multisectorielles pluri-niveaux et de cadres institutionnels et budgétaires robustes, adaptés aux perspectives des différents types de régions au sein de l'OCDE.

Inégalités territoriales et développement économique : que nous enseigne la théorie ?

Un certain degré d'inégalité entre les régions est naturel et inévitable dans un pays donné, puisque le cycle de développement économique et la territorialisation des richesses, en populations et en compétences, en entreprises et en industries, ont abouti à la concentration des secteurs de haute technologie à forte intensité de connaissances dans certaines régions, essentiellement urbaines. Parmi les publications économiques, plusieurs études exposent les fondements théoriques de la montée des inégalités territoriales :

- Les modèles de la Nouvelle économie géographique (NEG), le programme urbain et la nouvelle théorie des échanges ont livré des enseignements importants en exposant les raisons qui poussent l'activité économique et les schémas de peuplement à se concentrer généralement sur certains lieux, à l'origine de structures spatiales de type centre-périphérie. Ce modèle repose sur un équilibre géographique entre les bénéfices et coûts d'agglomération. D'après les estimations, lorsqu'une ville double de taille, la productivité augmente dans une fourchette de 2 % à 5 % en moyenne (OCDE, 2015[1]).
- Les dynamiques cumulatives s'appliquent également aux entreprises « superstars » et aux pôles d'activité (Alfaro, Chen et Fadinger, s.d.[2]) ; la mise en évidence d'une topologie en étoile dans la répartition géographique des modèles d'agglomération d'industries et d'usines implantées en Europe, en lien avec des entreprises superstars, suggère que les politiques régionales pourraient jouer un rôle dans la constitution de pôles d'activité centrés sur ces entités superstars.
- Les études s'appuyant sur la théorie de la croissance endogène et l'économie institutionnelle peuvent également étayer ces résultats. Acemoglu et Dell (2010[3]) établissent que la moitié environ des disparités entre pays et entre communes peuvent s'expliquer par des disparités de capital humain, tandis que l'efficience productive est régie par les facteurs nationaux et les instances locales compétentes, comme l'offre de biens publics au niveau local et la protection des droits de propriété, donnant lieu à des inégalités. Frick et Rodríguez-Pose (2018[4]) mettent également en évidence une relation entre les facteurs de gouvernance et les facteurs d'infrastructure, et la divergence des taux de croissance régionaux. Il ressort de leur analyse, axée sur le lien entre taille des villes et croissance économique, que cette dernière est fortement tributaire de la présence de conditions, en termes d'infrastructure et de gouvernance, adéquates.
- D'autres études font apparaître la résilience contrastée des régions et des villes face aux chocs économiques et aux plans nationaux de relance de l'économie, à l'aune de la crise financière

mondiale ou, plus récemment, de la pandémie de COVID-19 et de la guerre de la Russie contre l'Ukraine. Duranton (2007[5]) démontre que de petits chocs induits par l'innovation conduisent à la relocalisation des activités productives entre villes. Ces transferts peuvent alors avoir pour effets de ralentir la croissance ou d'amorcer le déclin des villes, consécutivement aux gains ou pertes nettes d'industries.

Au regard de la dynamique temporelle et de l'évolution des inégalités régionales au fil des ans, différents scénarios s'esquissent :

- Le modèle néoclassique de la croissance reposant sur l'accumulation de capital, le travail et l'épargne (Solow, 1956[6]) de Swan (1956[7]) prévoit une convergence des économies vers un état stationnaire sur le long terme. En d'autres termes, les régions les plus défavorisées et éloignées de leur niveau d'état stationnaire tendront à se développer plus rapidement avant de converger, puis les inégalités finiront par régresser dans le bas de la distribution.
- La courbe de Williamson prédit une progression des inégalités, suivie progressivement d'un déclin. Elle semble indiquer que dans un pays en phase de rattrapage, quelques pôles de croissance se concentrent dans les régions qui attirent l'essentiel du capital, du savoir et de la main-d'œuvre qualifiée. La hausse progressive de la productivité dans ces régions aura pour effets d'accélérer la croissance et d'accentuer les disparités interrégionales. Aux stades ultérieurs, à mesure qu'un renchérissement des coûts des facteurs ou que des déséconomies d'agglomération s'esquissent dans ces régions, un transfert de capital devrait s'opérer vers d'autres régions dont le capital par travailleur est moindre. En outre, l'incidence des externalités de connaissance peut intensifier le redéploiement des facteurs de production à l'échelle des secteurs et des régions, se traduisant par une convergence des niveaux de revenu (OCDE, 2012[8]).
- Les modèles économiques de la NEG renvoient à un équilibre de type centre-périphérie, mais restent flous sur les liens entre concentration économique et croissance. Ces modèles expliquent pourquoi les activités économiques se concentrent géographiquement, sachant que les bénéfices d'agglomération sont parfois annihilés par les coûts qui en résultent. Parmi les forces jouant en faveur de l'agglomération figurent la migration de la main-d'œuvre, les effets de polarisation en aval et en amont, et l'élasticité de l'offre de travail.

Plusieurs études ont analysé dans quelle mesure les agglomérations peuvent être profitables aux régions adjacentes ; on parle alors d'effets d'agglomération « empruntés » aux villes voisines. D'après les avantages estimés, en doublant la population résidant en périphérie d'une zone urbaine s'étendant sur un rayon de 300 km autour d'une ville, la productivité au centre de la ville progresse de 1 % à 1.5 % (OCDE, 2015[1]). Par là même, les éléments d'appréciation montrent que, bien souvent, ces mécanismes de retombées au profit des régions défavorisées ont un effet plus limité qu'escompté. L'importance croissante des services fondés sur le savoir a également consolidé les avantages dont jouissent déjà les grandes régions métropolitaines par rapport aux régions moins urbanisées à faible densité de population (Oliveira Martins, 2021[9]).

Si un développement territorial inégal est perçu comme le prix à payer pour maximiser la productivité à l'échelle d'une économie (l'objectif prioritaire consistant à faire grossir le « gâteau économique » avant de le distribuer), l'expérience de ces dernières décennies montre que ce modèle a, à maintes reprises, exacerbé les inégalités interpersonnelles et régionales pour en fait échouer à proposer et à exploiter des opportunités de développement dans les régions à la traîne. À l'heure actuelle, l'inaction face aux inégalités régionales engendre différents types de coûts, abordés dans les sections suivantes.

Les inégalités régionales peuvent aboutir à des opportunités économiques manquées

Nombre de régions à la traîne, à faible revenu, et de régions prises au « piège du revenu intermédiaire » présentent des niveaux d'activité économique bien en deçà de leur potentiel, à la fois en termes d'emploi et de productivité (CE, 2022[10] ; Diemer et al., 2022[11]) et elles sont souvent perçues comme un frein aux performances nationales, et non comme de possibles ressources à exploiter. Néanmoins, l'OCDE a établi qu'en dépit de disparités interrégionales qui existeront toujours sous une forme ou une autre, ces régions à la traîne ont la possibilité de « rattraper » les autres en termes de développement social et économique (OCDE, 2018[12]). Laisser de côté les régions à la traîne ou en stagnation risque non seulement de les pénaliser, mais porte également à conséquence pour les agrégats nationaux. En effet, si isolément, l'incidence de ces régions sur la croissance nationale semble relativement modeste, globalement, la contribution à la croissance nationale de l'ensemble des régions jouissant d'un potentiel de rattrapage est substantielle, même à ces très faibles niveaux (OCDE, 2012[8]).

Il ne suffit pas de se concentrer exclusivement sur les régions les mieux classées pour dynamiser la productivité moyenne. Si la frontière de productivité est essentiellement urbaine, nombreuses sont les régions ayant une population rurale importante qui obtiennent de bons résultats et qui rattrapent la frontière nationale. Dans le même temps, le groupe des régions qui décrochent par rapport à la frontière de leur pays englobe de nombreuses régions urbaines (OCDE, 2018[12]). Comme indiqué au chapitre 3, c'est uniquement en générant une croissance plus soutenue, en actionnant de manière synchronisée la « machine à rattraper » le retard dans tous les types de régions et en appuyant les performances du système de régions dans son ensemble que les économies nationales peuvent accroître la productivité globale et atteindre leur frontière de production totale.

Les inégalités régionales limitent la capacité des administrations infranationales à proposer des services publics de qualité

Les différences de qualité et d'accès aux services publics sont des déterminants clés des inégalités entre les régions dans les pays de l'OCDE, comme l'a montré le chapitre 2. Qui plus est, lorsque rien n'est fait pour y remédier, des inégalités régionales fortes et persistantes limitent la capacité des administrations infranationales à assurer à la population un accès suffisant aux services publics et infrastructures essentiels.

D'une part, les régions économiquement dynamiques, et particulièrement les zones urbaines, peuvent éprouver des difficultés à préserver la capacité de leurs infrastructures et/ou à accompagner l'indispensable développement de celles-ci afin de pourvoir aux besoins des flux d'habitants qu'elles attirent. La pénurie de logements abordables de qualité et les problématiques de congestion constituent alors les conséquences possibles (OCDE, 2015[1]). Le problème se pose surtout pour les travailleurs citadins peu qualifiés, qui occupent des emplois plus précaires et jonglent difficilement avec le coût élevé de la vie urbaine, les longs trajets quotidiens et la pollution atmosphérique.

D'autre part, les régions à la traîne sont le plus souvent prises au piège d'un cercle vicieux de déclin qui nuit à la qualité de l'offre, toujours plus onéreuse, de services publics au niveau local. Celles qui ont pâti d'un long déclin industriel ont vu le chômage progresser et le taux d'activité reculer et, dans bien des cas, ces régions ont perdu en compétitivité et n'ont pas réussi leur transition vers d'autres domaines où elles jouissent d'un avantage concurrentiel. Dans ces conditions, les services publics de ces régions, de plus en plus sollicités, se révèlent de piètre qualité ou difficiles d'accès, et pourraient servir de catalyseurs à de nouveaux départs de travailleurs hautement qualifiés et de leurs familles. En outre, nombre de ces régions se trouvent également confrontées à une accélération des changements démographiques, notamment le déclin et le vieillissement de la population, amplifiant la demande de soins de santé et autres services sociaux (OCDE, 2022[13]).

Les infrastructures physiques nécessaires pour fournir des services publics de qualité peuvent être plus complexes et plus onéreuses dans les régions à la traîne, ce à quoi s'ajoute la difficulté à attirer du personnel très qualifié. Nombre d'établissements scolaires ruraux, par exemple, sont confrontés, ou le seront prochainement, à une baisse du nombre d'élèves qui entraîne une diminution de la taille des écoles et des classes, mais aussi des taux d'encadrement (OCDE, 2021[14]). Si ce recul des effectifs laisse entrevoir certaines possibilités, comme l'augmentation du temps d'enseignement par élève, nombre de petites écoles rurales fonctionnent de manière isolée et en sous-capacité, avec une offre éducative restreinte portée par des chefs d'établissement et des enseignants qui endossent péniblement de multiples rôles. Les obstacles sont encore plus nombreux dans les régions rurales éloignées à faible densité de population. Lorsqu'un petit nombre d'habitants est réparti sur un vaste territoire, il est difficile de réaliser des économies d'échelle.

En principe, les différences observées sur des indicateurs pertinents tels que la densité de population et la structure démographique engendrent un inévitable renchérissement des coûts de prestation de services dans certaines unités locales et régions au sein des pays. Cette hausse des coûts unitaires entraîne une moindre qualité des services, qui pourrait diminuer l'attractivité des régions et encourager d'autres pertes de population et de rentrées fiscales sur ces territoires, conduisant à une dynamique de spirale descendante négative. Étant donné que, dans de nombreux pays de l'OCDE, les constitutions nationales érigent en droits fondamentaux la fourniture d'offres de santé et éducative, le maintien de services sur ces territoires représente un coût élevé et se traduit souvent par le transfert de ressources d'un territoire à l'autre et des dynamiques de dépendances.

Les disparités régionales en matière d'accès à des services de qualité, ceux essentiels en particulier, peuvent entraîner une hausse des dépenses dans les services sociaux et les soins de santé plus complexes par exemple, mais aussi une baisse des recettes fiscales (compte tenu de résultats moins favorables sur le plan de l'emploi, imputables à l'inactivité) (OCDE, 2022[15]). Dans l'éducation, un accès insuffisant à des filières de qualité risque non seulement de réduire les possibilités d'emploi tout au long de la vie, les revenus et le bien-être, mais aussi d'accroître les inégalités intergénérationnelles (Hanushek et Woessmann, 2020[16]). Dans la santé, un accès insuffisant à des soins de qualité expose à aggraver l'état de santé de la population, augmenter l'incidence des maladies chroniques, accroître la mortalité et, en définitive, amoindrir la qualité de vie (OCDE, 2021[14]). Les migrations induites par un accès inadéquat aux services peuvent se traduire par une fuite des cerveaux et exacerber la pénurie de travailleurs qualifiés, médecins et enseignants par exemple, en zones rurales. Dans ce contexte, revitaliser les territoires à la traîne en investissant dans les conditions-cadres de leur développement ou miser sur des solutions technologiques et des effets de réseau pour la fourniture des services peut tenir lieu de mesures efficaces pour les soustraire aux futurs coûts, potentiellement considérables, des actions correctives.

Les inégalités régionales menacent la stabilité sociale et politique, dessinant la géographie du mécontentement

Les inégalités régionales engendrent de fortes disparités régionales s'agissant de la confiance à l'égard des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE. Les données émanant des 21 pays ayant participé à l'enquête de l'OCDE sur la confiance font apparaître, pour chacun d'eux, des écarts entre la région où la confiance est la plus élevée et celle où elle est la plus faible, allant de moins de 10 % en Australie à plus de 30 % en Corée (Graphique 5.1). Elles laissent entrevoir un clivage territorial dans la défiance envers les pouvoirs publics dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, à paraître[17] ; 2022[18]). De même, les niveaux de confiance observés sur les territoires de l'OCDE sont fluctuants ces dernières années, ayant reculé dans certaines régions et progressé dans d'autres.

Les inégalités régionales peuvent contribuer de diverses manières au manque de confiance décelé sur certains territoires. Les faits constatés dans les pays de l'OCDE tendent à démontrer que les territoires présentant les niveaux de défiance les plus élevés à l'égard des autorités publiques sont principalement :

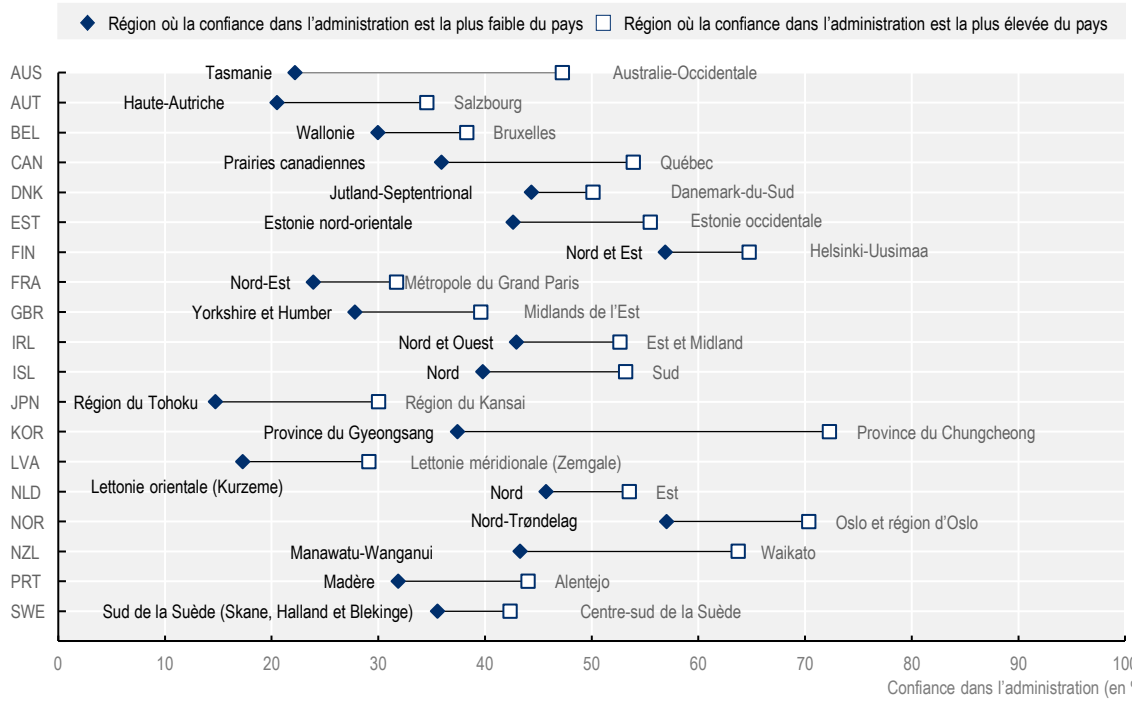
i) les régions relativement prospères dont le déclin économique s'inscrit dans la durée (ex. : certaines contrées dans le nord de l'Italie) ; et ii) les régions à revenu intermédiaire incapables d'assurer une croissance économique durable, faute d'être suffisamment innovantes pour rivaliser avec des régions plus productives (il s'agit avant tout de zones rurales et de villes petites et moyennes) (Dijkstra, Poelman et Rodríguez-Pose, 2020[19]). Ces observations mettent en évidence les fractures croissantes entre les territoires qui se vivent comme les oubliés de la mondialisation et de l'évolution technologique, et ceux susceptibles de tirer profit des possibilités offertes par les mégatendances, encore davantage d'ailleurs depuis la crise financière mondiale.

Les disparités régionales en matière de confiance dans les pouvoirs publics témoignent des résultats contrastés obtenus par les administrations nationales et infranationales dans la gestion des problématiques et besoins de leurs usagers. En outre, les citoyens accordent, en général, plus volontiers leur confiance aux instances infranationales qu'aux instances nationales. En 2020, par exemple, la confiance envers les autorités régionales et locales dans les États membres de l'Union European (UE) était supérieure de près de 10 % à la confiance envers les autorités publiques nationales (OCDE, à paraître[17]).

Indépendamment des résultats économiques à long terme, certains indices laissent supposer que la confiance dans les pouvoirs publics peut être fragilisée par l'intensification des chocs à court terme pour les économies régionales et locales, comme les hausses de chômage. Aux États-Unis, par exemple, les électeurs des localités qui subissent d'importantes pertes d'emploi dans le secteur manufacturier se sont massivement tournés vers les candidats d'opposition ces dernières années (Guriev et Papaioannou, 2020[20]). Dans l'UE, les variations des taux de chômage régionaux entre 2008 et 2014 mettent en évidence un effet causal sur l'érosion de la confiance dans les parlements nationaux et l'augmentation des suffrages en faveur des partis antisystème. À une progression du chômage de 5 points de pourcentage correspondait une baisse de confiance de 3.65 points de pourcentage envers le parlement national d'un pays donné (Algan et al., 2018[21]).

Graphique 5.1. Disparités régionales en matière de confiance dans l'administration nationale (2021)

Proportion des personnes interrogées qui font confiance à l'administration nationale dans les régions de chaque pays où cette confiance est la plus élevée et la plus faible (zone OCDE)



Note : le graphique présente la proportion de réponses synonymes de « confiance » dans l'administration nationale résultant de l'agrégation des scores compris entre 6 et 10 fournis en réponse à la question « Sur une échelle de 0 à 10, où 0 correspond à une défiance totale et 10 à une confiance totale, quel degré de confiance accordez-vous à chacune de ces institutions ? : L'administration nationale ». La mention « OCDE » désigne la moyenne non pondérée des réponses des différents pays. L'échelle de la Finlande va de 1 à 10, et les catégories « Confiance élevée »/« Neutre »/« Confiance basse » correspondent respectivement aux valeurs 1 à 4 ; 5 et 6 ; et 7 à 10. Les données de la Nouvelle-Zélande correspondent au degré de confiance à l'égard de la fonction publique, car les répondants n'ont pas été interrogés sur leur niveau de confiance à l'égard de l'administration nationale (à noter que la confiance à l'égard de la fonction publique tend, en moyenne, à être plus élevée qu'à l'égard de l'administration nationale). On ne dispose pas de données pour la Colombie, le Luxembourg et le Mexique.
Source : OCDE (2022[18]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : principales conclusions de l'enquête de 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr.

StatLink https://stat.link/tejsn4

Si les résultats socio-économiques à court et long termes constituent d'importants déterminants de la confiance, il est rare qu'ils expliquent entièrement ses variations territoriales. Un autre facteur est supposé contribuer aux fractures territoriales s'agissant de la confiance dans les pouvoirs publics : la qualité de l'offre de services publics proposés au niveau local. En Europe, par exemple, il apparaît que les habitants de zones rurales ou de villages font, en moyenne, moins confiance à l'administration que les citadins, même après prise en compte des différences démographiques, économiques et culturelles entre villes et milieux ruraux (CE, 2022[10]). Une étude établit que l'insatisfaction à l'égard des services publics locaux (en particulier l'éducation et la santé) en est en grande partie à l'origine (Mitsch, Lee et Ralph-Morrow, 2021[22]). C'est aussi ce qu'il ressort de récents travaux de l'OCDE dans des pays comme la Finlande et la Norvège, qui identifient la réactivité des services publics comme l'un des déterminants essentiels de la confiance des citoyens dans les administrations nationales et locales (OCDE, 2022[23] ; 2021[24]).

Les inégalités régionales persistantes accentuent le risque d'accroître encore davantage les fractures territoriales de la confiance constatées dans les pays de l'OCDE et, avec elles, celui d'alourdir encore les coûts économiques, sociaux et politiques de l'inaction :

- Il a été démontré que des niveaux de confiance bas ont des répercussions négatives sur les performances économiques régionales à long terme (Algan et Cahuc, 2014[25]). Cela tient au fait que cette défiance peut restreindre la productivité via divers canaux, notamment le commerce, l'intermédiation financière, l'organisation des entreprises et les marchés du travail. Un manque de confiance risque, par exemple, de freiner les performances d'un pays en augmentant les coûts de transaction des entreprises.
- Des niveaux de confiance bas à l'égard des pouvoirs publics peuvent également influer sur la disposition des citoyens à accepter leurs lignes d'action, y compris en situation de crise. Les observations recueillies aux premiers stades de la pandémie de COVID-19 illustrent parfaitement cet effet. Aux États-Unis et dans l'UE, par exemple, les données sur la mobilité montrent qu'en moyenne, la population a été moins respectueuse des restrictions sanitaires liées au COVID-19 dans ses déplacements dès lors qu'elle n'accordait aucune confiance à l'exécutif (Bargain et Aminjonov, 2020[26] ; OCDE, 2021[27]). Au niveau régional, la défiance à l'égard des institutions est également associée à une surmortalité plus élevée dans l'UE et les pays de l'OCDE durant la première année de cette pandémie (après prise en compte des différences économiques et démographiques), possiblement due, du moins en partie, à une moindre observation globale des mesures sanitaires (Diaz-Ramirez, Veneri et Lembcke, 2022[28]).

La persistance de la stagnation ou du déclin économique dans plusieurs régions des pays de l'OCDE a suscité un mécontentement croissant et un rejet de ce statu quo politique et économique. Cette tendance s'est dessinée dans tout l'OCDE, comme en attestent la polarisation politique croissante, la fragmentation politique grandissante ainsi que l'effondrement des partis politiques traditionnels, les records d'abstention aux élections et la percée de partis nouveaux ou issus d'une récente refondation sur l'échiquier politique.

Les inégalités régionales persistantes peuvent compromettre l'accomplissement d'une transition écologique et numérique juste

Comme l'indiquent les chapitres précédents, les mégatendances telles que le changement climatique et technologique ne produisent pas les mêmes effets selon les régions, et les régions à la traîne sont souvent les plus susceptibles d'y être exposées. Les inégalités régionales persistantes limitent encore la capacité de ces régions à faire face au changement et à s'y adapter et, qui plus est, compromettent la faculté des pouvoirs publics à œuvrer en faveur d'une transition équitable et juste.

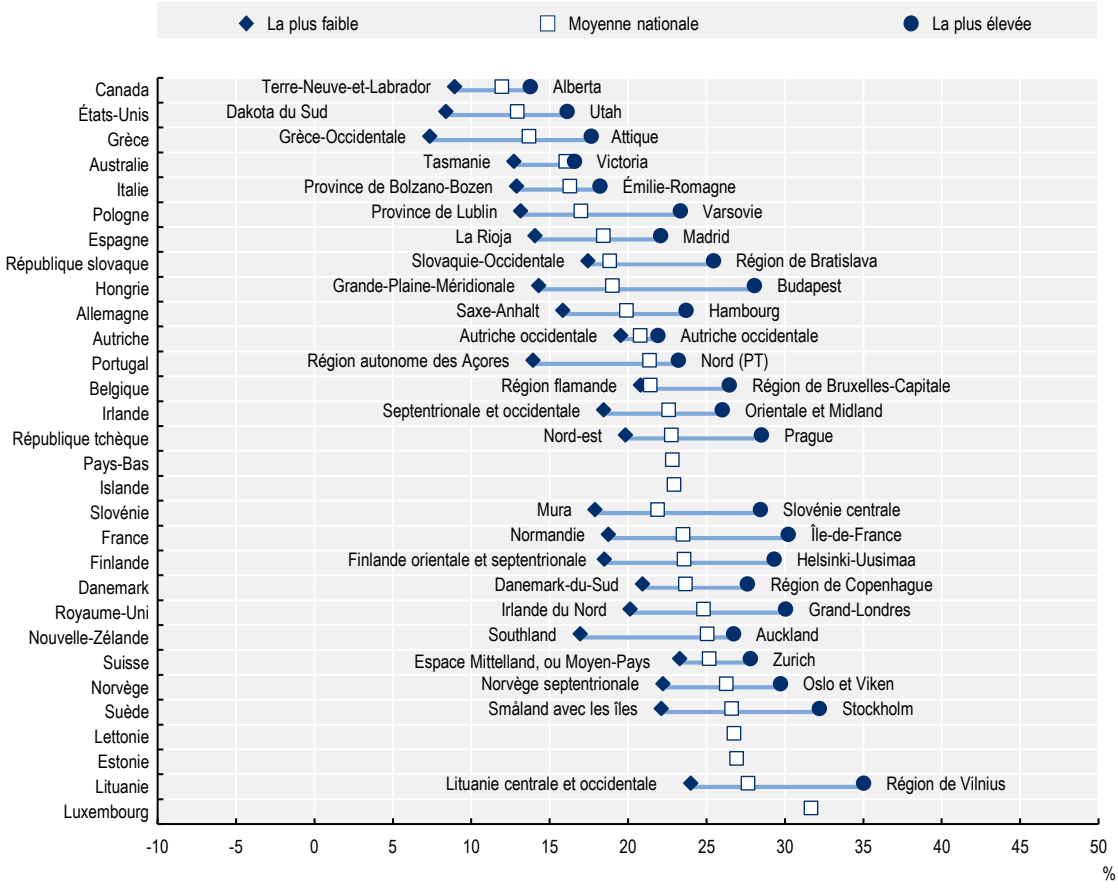
En ce qui concerne la transition écologique, les enjeux et les opportunités en matière d'adaptation climatique diffèrent également fortement d'une région à l'autre, dont certaines concentrent des activités à forte intensité d'emplois et d'émissions de carbone. En outre, les salaires moyens dans les principaux secteurs manufacturiers risquant de pâtir des effets de la transition écologique 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 (OCDE, 2022[13]). Ces régions sont déjà souvent à la traîne, ce qui laisse supposer de faibles ressources économiques pour absorber les chocs et tirer avantage des opportunités. Dans l'UE, par exemple, la part la plus importante des régions très exposées à la transition industrielle vers la neutralité climatique accuse du retard à l'aune de plusieurs indicateurs socio-économiques, notamment le produit intérieur brut (PIB) par habitant et les salaires moyens (OCDE, 2023[29]).

L'OCDE estime que la part des emplois comportant des tâches vertes diffère selon les régions, un écart moyen de 9 points de pourcentage séparant celles où la part de ces emplois est la plus faible de celles où leur part est la plus élevée (graphique 5.2). Dans certaines de ces régions, les travailleurs sont aussi exposés au risque de pauvreté ou fragilisés par des compétences étroites et limitées (OCDE, 2023[30]).

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 carbone et le fret zéro émission, qui sont essentielles pour les chaînes de valeur. Remédier aux inégalités entre régions peut, dès lors, renforcer leur capacité à faire face à ces changements et à prendre les mesures nécessaires pour réussir la transition écologique.

Graphique 5.2. Disparités régionales des emplois à tâches vertes à l'intérieur des pays

Part des emplois à tâches vertes au sein des pays et entre eux (zone OCDE, 2021 ou dernière année connue)



Note : dernière année connue. 2019 pour le Royaume-Uni. 2020 pour l'Islande. 2021 pour l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et les pays de l'UE. Selon l'OCDE, les emplois à tâches vertes sont définis et analysés au niveau de la profession d'après le caractère écologique du contenu des tâches afférentes.

Source : OCDE (2023[30]), *Job Creation and Local Economic Development 2023: Bridging the Great Green Divide*, https://doi.org/10.1787/21db61c1-en.

StatLink https://stat.link/9fekb0

Comme pour la transition écologique, les enjeux et les opportunités découlant de la transition numérique sont inégaux d'une région à l'autre. Les opportunités créées ne sont pas les mêmes dans tous les territoires, en raison essentiellement des différences en matière de couverture internet, dans la part des métiers qui se prêtent au travail à distance et dans les compétences numériques nécessaires pour réussir dans cette nouvelle économie (OCDE, 2021[31]). 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 (voir le chapitre 3). 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.

L'adaptation à la transition numérique nécessite l'acquisition des compétences numériques adéquates par les individus et les entreprises, mais des écarts importants subsistent. 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 et en même temps, malgré une accélération depuis le COVID-19, les petites et moyennes entreprises (PME) sont en retard sur les grandes entreprises dans l'adoption d'outils numériques comme l'informatique en nuage et les mégadonnées, par exemple (OCDE, 2023[32]). Cela peut conduire à des différences importantes dans la capacité des individus et des entreprises à se positionner dans le nouvel environnement numérique

Les difficultés soulevées par la transition écologique et numérique peuvent offrir autant d'occasions de favoriser le développement des régions à la traîne et de réduire les inégalités régionales. Les politiques d'atténuation du changement climatique, par exemple, peuvent soutenir la prospérité et la qualité de vie dans les régions rurales au travers d'une gestion plus durable des terres, d'une plus grande valorisation des services écosystémiques, de l'utilisation de processus de production novateurs dans l'agriculture, l'exploitation minière et les énergies renouvelables, et de nouveaux modes de transport. De même, le télétravail peut ouvrir de nouvelles perspectives de croissance aux économies rurales. Le télétravail a le potentiel de créer de nouvelles opportunités d'emploi en dehors des grandes villes, du fait d'une offre de logements et d'espaces de bureau abordables et adaptés avec un meilleur accès aux aménités environnementales (OCDE, 2022[33]).

Feuille de route pour lutter efficacement contre les inégalités régionales

La plupart des politiques de lutte contre les inégalités régionales se sont longtemps attachées à indemniser les régions à la traîne et ont, à ce titre, misé sur des interventions descendantes, jouant sur des subventions souvent à court terme (allouées aux infrastructures et à la mise en place de services publics) au profit des régions les plus pauvres. Elles ont surtout faussé les marchés et compromis les chances de développement de ces régions à moyen et long terme. Dans l'optique de préserver les emplois au niveau local, ces politiques se sont également souvent attelées à maintenir en vie des secteurs industriels en perte de vitesse, même si ceux-ci étaient condamnés à long terme. Globalement, ces mesures d'intervention ont échoué à réduire les inégalités, à créer de nouveaux emplois dans les régions à la traîne ou à amorcer une culture du dynamisme économique (OCDE, 2012[8]). Qui plus est, ces actions ont eu des conséquences involontaires, créant une forme de dépendance de la part des régions bénéficiaires, dont plusieurs sont aujourd'hui prises au piège d'un cercle vicieux de sous-développement.

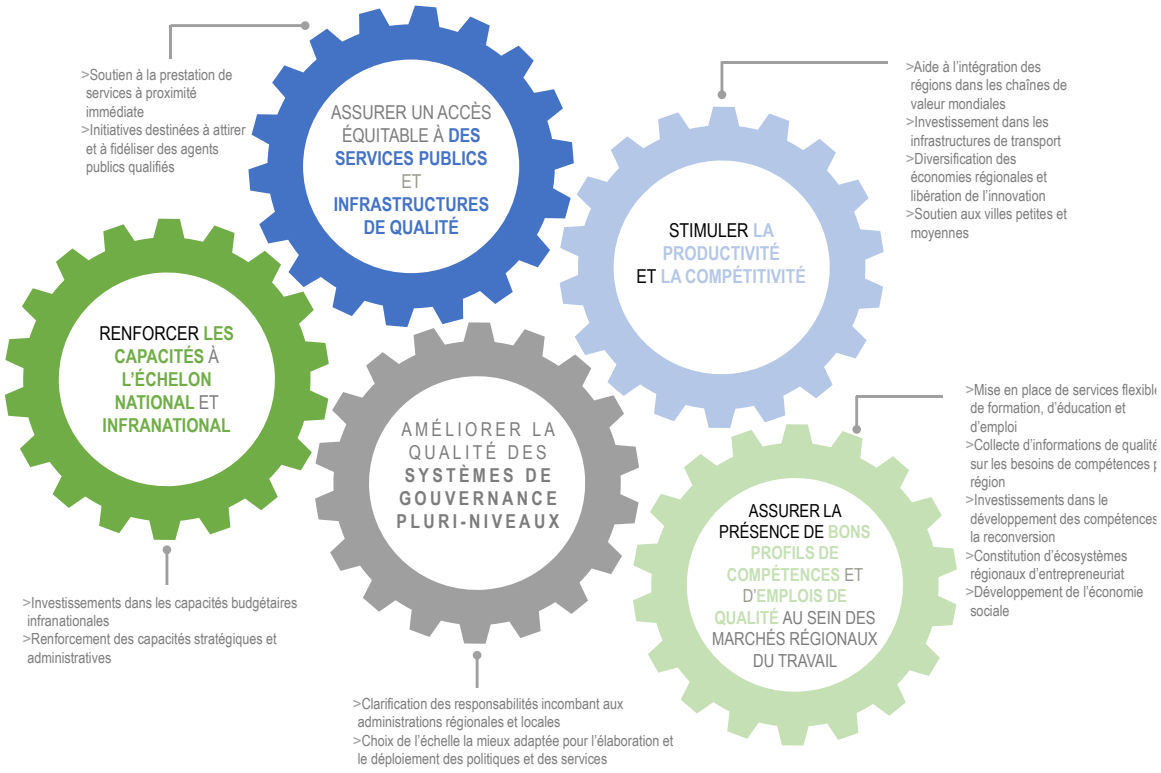
Lutter efficacement contre les inégalités régionales pour en atténuer les effets n'est pas une mince affaire. Loin d'être marginales, ces inégalités soulèvent des problèmes majeurs au quotidien pour la population, tant pour accéder aux soins de santé qu'à l'emploi. Quand une région (en particulier parmi celles à la traîne) est en difficulté, c'est souvent sur de nombreux plans à la fois. En d'autres termes, une lutte efficace contre les inégalités régionales ne peut s'opérer avec des instruments d'action cloisonnés, mais impose de s'atteler simultanément à plusieurs enjeux systémiques et interdépendants.

Afin d'orienter les pouvoirs publics sur les actions à mener pour s'attaquer aux disparités régionales en incitant les régions à la traîne/en stagnation à rattraper leur retard sans mettre en péril la prospérité des régions les plus dynamiques, cette section présente une feuille de route structurée autour de cinq priorités. Ces priorités, exposées au graphique 5.3, ne sauraient être envisagées isolément. Il appartient plutôt aux

décideurs de coordonner et d'enchaîner leurs actions sur ces cinq leviers prioritaires afin de réduire les divergences régionales.

- Assurer un accès équitable à des services publics et infrastructures de qualité dans toutes les régions.
- Stimuler la productivité et la compétitivité.
- Assurer la présence de bons profils de compétences et d'emplois de qualité au sein des marchés régionaux du travail.
- Améliorer la qualité des systèmes de gouvernance pluri-niveaux.
- Renforcer les capacités à l'échelon national et infranational.

Graphique 5.3. Feuille de route pour lutter contre les inégalités régionales



La marche à suivre dans la lutte contre les inégalités régionales dépend, dans une large mesure, du contexte économique, sociodémographique et géographique local et varie d'un territoire à l'autre. Ainsi, pour mettre en application cette feuille de route, il convient d'encourager un large éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à agir à différents niveaux. L'approche territorialisée est le meilleur moyen d'y parvenir : elle tient compte de l'hétérogénéité qui caractérise les économies régionales de l'OCDE, en termes de territoire (présence d'un continuum de territoires aux caractéristiques et aux spécialisations économiques différentes), d'activités (fabrication, services échangeables et non échangeables) et d'entreprises (au regard des niveaux de productivité et de la croissance) (OCDE, 2019[34] ; 2018[12] ; Barba Navaretti et Markovic, 2021[35] ; Iammarino, Rodríguez-Pose et Storper, 2018[36]). Les sections qui suivent abordent en détail chacun des cinq leviers prioritaires et présentent les mesures concrètes adoptées et les évolutions observées dans les pays de l'OCDE.

Assurer un accès équitable à des services publics et infrastructures de qualité dans toutes les régions

Intérêt du projet

Un meilleur accès à des services publics de qualité peut accroître le bénéfice social des investissements, en améliorant non seulement les résultats obtenus dans les domaines de l'éducation et de la santé, mais aussi ceux relatifs aux revenus tout au long de la vie et intergénérationnels au même titre que ceux liés au bien-être. Remédier aux inégalités d'accès permet en effet de dégager des recettes fiscales plus conséquentes et de diminuer les dépenses dans les services sociaux et les soins de santé plus complexes et onéreux. Comme l'a montré la pandémie de COVID-19, les investissements destinés à corriger les inégalités du point de vue de l'offre de services peuvent également améliorer la résilience des systèmes face aux chocs imprévus (OCDE, 2022[15]).

Mesures adoptées

Encourager la prestation de services à proximité immédiate, via des modèles flexibles et/ou numériques

La prestation de services de base tels que les soins primaires demeure essentielle pour éviter de faire naître des besoins de services plus spécialisés. Les pays de l'OCDE se sont efforcés de remédier aux inégalités d'accès sur les territoires dépourvus d'autres options, notamment au travers de solutions innovantes et numériques, comme la généralisation de la télémédecine et le développement de services numériques de mobilité partagée. Quoi qu'il en soit, ces stratégies nécessitent souvent d'être accompagnées d'investissements transversaux substantiels pour réduire les écarts entre villes et campagnes en matière de compétences (numériques) et de connectivité (OCDE, 2022[15]).

Les coûts des prestations de services ne dépendent pas uniquement de la densité ou des distances absolues ou relatives, mais aussi d'un large éventail d'autres facteurs, dont les économies d'échelle et de gamme. Les pouvoirs publics se sont employés à poursuivre leurs stratégies intégrées et flexibles de prestation de services, notamment en proposant différents types de services connexes dans un même lieu, aux fins d'en élargir l'accès, d'en réduire les coûts et d'en améliorer les résultats, en particulier pour les collectivités mal desservies des régions rurales ou isolées.

Exemples par pays

- En **Finlande**, les communes ont simplifié les services dispensés aux immigrés dans les quartiers où réside une forte proportion de personnes nées à l'étranger en misant sur des centres multiservices. Dans ces centres, le service public de l'emploi collabore avec les services municipaux pour aider les demandeurs d'emploi nés à l'étranger à trouver un travail ou à s'inscrire à une formation (OCDE, 2020[37]).
- En **France**, un réseau composé de plus de 1 000 Maisons de services au public maille les territoires à faible densité de population ou isolés ; ces guichets uniques de services auprès des citoyens réduisent les charges fixes et les besoins en personnel des différents services. Ces structures proposent un bouquet de services, conjuguant services postaux, délivrance de titres de transport en commun et démarches auprès des opérateurs d'énergie, mais aussi prestations d'assurance chômage et d'assistance sociale. En outre, le ministère des Affaires sociales et de la Santé a mis en place le Pacte territoire santé pour encourager le recrutement et le maintien de praticiens dans les déserts médicaux. Ce pacte comprend un ensemble de mesures, dont

des incitations financières, l'ouverture de nouvelles maisons de santé pluriprofessionnelles permettant à des médecins et à d'autres professionnels de santé de travailler dans un même lieu, et le développement de la télémédecine (OCDE, 2021[14]).

- Au **Japon**, le plan en faveur des petites gares crée des pôles de services de base pour aider les collectivités rurales à se maintenir autour de petits centres multifonctionnels. Leur offre comprend des services administratifs couplés à un accès à des soins de santé et à des galeries commerciales ; les réseaux de transport sont conçus pour en faciliter l'accès aux populations des zones rurales avoisinantes (OCDE, 2016[38]).

Initiatives destinées à attirer et à fidéliser des agents publics qualifiés

Ces initiatives sont particulièrement importantes au moment où la demande de main-d'œuvre et la pénurie de personnel sont fortes, en particulier dans le secteur de la santé. Les mesures prises pour y faire face s'attachent avant tout à améliorer l'attractivité et les conditions de travail de ces professions, notamment les horaires de travail, la rémunération, la sécurité de l'emploi et l'accès à la formation. Un accompagnement spécifique pour les travailleurs qu'une reconversion dans le secteur de la santé intéresse peut aussi apporter un élément de réponse, par exemple sous la forme d'orientation professionnelle et de formation. D'autres mesures d'incitation – financières ou autres – peuvent aussi contribuer à inciter les professionnels à prendre un emploi sur des territoires où l'offre de soins est insuffisante (OCDE, 2016[39]). Elles peuvent prendre la forme de bourses d'étude spécifiques pour l'obtention de certaines qualifications et être associées à une obligation de durée de service minimale, des versements exceptionnels pour aider à financer l'installation de ceux qui s'installent dans des zones mal desservies, ou des primes périodiques (OCDE, 2023[40]).

Exemples par pays

- En **Australie**, le *Workforce Incentive Program (WIP)*, mis en œuvre début 2020, prévoit des incitations financières ciblées pour encourager les praticiens et médecins généralistes à exercer dans les zones rurales et éloignées. Ces incitations financières sont fonction à la fois du degré d'isolement et des années d'exercice. Dans les zones les plus isolées, les praticiens peuvent prétendre à un versement annuel à concurrence de 60 000 AUD, soit environ 40 000 EUR. Pour autant, ces aides à l'installation ne se cantonnent pas aux incitations financières, et prévoient des récompenses sous la forme de meilleures perspectives d'évolution professionnelle et d'une valorisation des compétences (OCDE, 2021[14]).
- Pour inciter et accompagner les travailleurs ayant à cœur de s'engager dans le secteur de la santé et suppléer aux insuffisances de personnel dans ces professions dans certaines régions, les agences régionales aux **Pays-Bas** diffusent des campagnes pour améliorer l'image publique de la prise en charge de la dépendance, en proposant aux étudiants de brèves conférences et des ateliers de formation sur les besoins du marché du travail selon les régions (Georgieva, Downes et Bachtler, 2021[41]).

Stimuler la productivité et la compétitivité

Intérêt du projet

La stagnation de la croissance de la productivité et ses conséquences pour le bien-être contribuent à la polarisation sociale et politique (voir l'analyse plus haut dans ce chapitre). À l'inverse, les régions plus productives offrent, en règle générale, de meilleurs emplois se concrétisant par de meilleurs salaires et revenus pour les ménages, contribuant à un développement plus équilibré au sein des pays. Ces territoires ont aussi plus de chances de générer les recettes fiscales nécessaires au financement des services publics et des infrastructures, comme dans la santé, l'éducation, les transports et l'aide sociale (OCDE, 2020[42] ; Tsvetkova et al., 2020[43]).

Mesures adoptées

Aide à l'intégration des régions dans les chaînes de valeur mondiales

Comme indiqué au chapitre 3, la mondialisation des marchés expose les régions aux pratiques de la frontière de productivité mondiale et les rend moins soumises aux contraintes propres à chaque pays (celles d'ordre technologique, financier et en lien avec la taille du marché) ou d'équilibre (lorsque les régions qui se situent à cette frontière dominent déjà les marchés locaux) (OCDE, 2023[40]). L'un des avantages des secteurs exportateurs prospères – les services exportables et les activités manufacturières notamment – réside dans leur capacité à accroître la productivité dans tous les types de régions – essentiellement urbaines ou rurales – même si les sous-secteurs exportateurs et les mécanismes en place peuvent varier d'un type de région à l'autre (OCDE, 2018[12]).

L'impact de la guerre en Ukraine sur les chaînes de valeur mondiales a mis de nouveau l'accent sur la relocalisation et la délocalisation de proximité des industries essentielles dans les régions. Cette inflexion fait partie intégrante d'une tendance plus générale de macro-régionalisation des chaînes d'approvisionnement débutée suite à la crise financière mondiale, et qui a encore été renforcée par la crise liée au COVID-19, bien qu'il ne faille pas perdre de vue que des chaînes d'approvisionnement diversifiées peuvent également être une source de résilience (voir l'analyse sur la spécialisation sectorielle et la diversification au chapitre 3). Les régions doivent se frayer un chemin dans ce nouvel environnement mondial et le Programme de l'OCDE Régions dans la Mondialisation fournit un cadre d'analyse permettant d'examiner et de se faire une idée précise des facteurs d'attractivité auprès de grands groupes cibles internationaux (encadré 5.1).

Encadré 5.1. Repenser l'attractivité régionale à la lumière du nouvel environnement mondial

Les crises récentes ont poussé les régions des pays de l'OCDE à repenser leur participation à la mondialisation, ainsi que leur attractivité relative auprès des investisseurs, talents et visiteurs. En conséquence, les régions doivent mieux appréhender les enjeux structurels nés de ou renforcés par ces crises (pandémie de COVID-19, guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine) et les mégatendances existantes (transformation numérique et changement démographique) et prendre la mesure de la possible évolution de leur profil international, tout en continuant à se polariser sur les avantages apportés aux habitants et aux entreprises locaux et à préserver les ressources de l'environnement.

Afin d'aider les régions à mieux évaluer leur position dans ce nouvel environnement mondial et à repenser leurs stratégies d'attractivité, l'OCDE a conçu un cadre méthodologique novateur et multidimensionnel qui articule l'internationalisation d'une région autour de quatre familles de connexions de différents types : affaires (projets d'investissement direct étranger [IDE], échanges

commerciaux, emploi dans des sociétés sous contrôle étranger, etc.), humaines (emploi, migration et visiteurs), connaissances (étudiants internationaux, recherche et développement [R-D], brevets) et infrastructure (haut débit, ports, aéroports, gares). Pour autant, il ne suffit pas de connaître la position d'une région dans le monde : il faut définir d'autres outils pour la consolider.

Le choix des leviers d'action mobilisables pour intensifier les connexions internationales et attirer plus efficacement des groupes cibles spécifiques (investisseurs, talents et visiteurs), par exemple, exige d'examiner de plus près et de maîtriser les facteurs infranationaux d'attractivité régionale. À cet effet, le cadre d'attractivité régionale de l'OCDE analyse l'engagement mondial au-delà des seuls connexions internationales et facteurs économiques. Au total, cette méthodologie s'appuie sur un tableau de bord comprenant plus de 50 indicateurs pour élaborer des profils d'attractivité régionale, couvrant 14 dimensions d'attractivité, dans 6 domaines, à l'échelon des grandes régions :

- Attractivité économique (innovation, entrepreneuriat et marché du travail).
- Interconnexions (transport, logistique et transformation numérique).
- Bien-être des résidents (santé, éducation et cohésion sociale).
- Milieu naturel (environnement et ressources naturelles).
- Attrait pour les visiteurs (tourisme et patrimoine culturel).
- Occupation des sols et habitat (aménagement et accessibilité économique).

La démarche de l'OCDE consiste à mettre à disposition des régions une représentation graphique sous forme de « boussole d'attractivité » mettant en évidence leurs points forts et leurs points faibles dans ces six domaines. Elle permet aux régions de comparer leur attractivité par rapport aux performances des autres régions au sein de leur pays, de l'UE et de l'OCDE. Outil de diagnostic, le profil régional permet d'attirer l'attention des décideurs sur les aspects dont l'attractivité peut être accentuée. Il peut, en outre, leur fournir des éléments concrets pour décider des leviers à actionner parmi ceux à leur disposition pour renforcer l'attractivité régionale auprès des grands groupes cibles, dans le contexte des priorités de développement, tendances et ambitions d'une région.

Source : OCDE (2023[44]), « Résumé », dans *Rethinking Regional Attractiveness in the New Global Environment*, https://doi.org/10.1787/48bacbe7-fr.

Investissement dans les infrastructures de transport

Les infrastructures de transport peuvent contribuer à tirer profit des économies d'agglomération dont jouissent les régions métropolitaines et à étendre les avantages des villes performantes à d'autres régions moins densément peuplées, notamment en termes de diffusion du savoir et de l'innovation et en ce qui concerne les liens tissés avec les institutions financières, cruciaux pour l'entrepreneuriat, la croissance des entreprises et l'investissement dans les infrastructures publiques. Pour contribuer à créer de nouvelles activités économiques dans les régions à la traîne, les investissements dans les infrastructures de transport nécessitent des mesures complémentaires à l'appui de la (ré)activation des ressources non utilisées ; il peut s'agir par exemple de combiner des mesures visant à attirer l'IDE et des investissements dans les principaux pôles de transport international (OCDE, 2020[45]).

Le développement d'infrastructures de transport optimisant l'accès aux débouchés pour les individus et les entreprises impose de tenir compte des relations fonctionnelles à l'œuvre sur un territoire donné, relations qui se cantonnent rarement aux limites administratives. Aborder la question des infrastructures de transport sous un angle fonctionnel permet de tenir compte de la diversité des échelles et donc d'adapter les infrastructures de transport aux besoins des personnes et des travailleurs résidant sur un

territoire (Dijkstra, Poelman et Veneri, 2019[46]). Les implications de cette approche en termes de gouvernance sont importantes, et elle nécessite des mesures d'incitation pour fonctionner (voir la section plus bas sur la gouvernance pluri-niveaux).

Une approche fonctionnelle est particulièrement importante pour tirer parti les liaisons entre zones rurales et urbaines par le biais d'infrastructures de transport interrégionales, d'une coopération intercommunale, de partenariats entre zones urbaines et zones rurales, etc. L'accessibilité des zones métropolitaines (en termes de distance ou de durée de trajet) est un puissant déterminant des « économies d'agglomération » que les zones rurales peuvent emprunter aux zones urbaines (Fadic et al., 2019[47]) et donc des gains de productivité potentiels susceptibles d'être dégagés par les pouvoirs publics en améliorant les infrastructures de transport. Cette approche fonctionnelle justifie également la définition que donne l'OCDE des zones urbaines fonctionnelles (ZUF) par exemple, qui délimitent les frontières des zones métropolitaines en mettant en évidence les interactions qui existent entre les villes et les bassins d'emploi qui les entourent (OCDE, 2023[40]).

Exemple par pays

- En **Allemagne**, le *Land* de Brandebourg a mis en œuvre la stratégie *Connecting Strengths* reposant sur la promotion de secteurs et de pôles de croissance régionaux clés. Cette stratégie table sur les « forces » régionales, notamment les nouvelles formes de travail et technologies, les énergies renouvelables, la mobilité, l'agriculture biologique et le tourisme, en s'appuyant sur une coordination verticale et horizontale entre acteurs, tous thèmes, secteurs et ministères confondus. À l'avenir, elle évoluera vers des corridors de croissance qui fédéreront judicieusement les populations, les entreprises, les administrations et la R-D le long des liaisons ferroviaires existantes afin de mieux raccorder les zones métropolitaines et rurales (Land Branderburg State Chancellery, 2021[48]).

Diversification des économies régionales au-delà de leurs points forts traditionnels et libération de l'innovation

La diversification économique est importante pour stimuler la productivité et la compétitivité, en particulier dans les régions à la traîne où la création et le recours à l'innovation atteignent rarement ceux des régions métropolitaines, pesant sur la productivité globale, les niveaux de revenu et le bien-être en général (OCDE, 2022[49]). En privilégiant une innovation favorisant l'augmentation du facteur travail, qui améliore les possibilités d'emploi et les salaires, il est possible de contribuer à dynamiser les régions à la traîne et d'infléchir la tendance à la concentration des emplois bien rémunérés dans certaines régions, souvent métropolitaines (Storper, 2023[50]).

Une approche globale de l'innovation consiste à promouvoir l'innovation d'origine technologique ou non, à développer les compétences propices à l'innovation des PME, à faciliter les échanges entre les acteurs de l'innovation à l'échelle régionale et à mobiliser davantage les pôles régionaux d'innovation, à mettre en place un écosystème régional d'innovation plus robuste et à inscrire l'innovation dans le cadre plus large des objectifs de développement régional. Elle suppose également de soutenir un entrepreneuriat innovant pour engendrer une diversification économique et industrielle et, par ce biais, diversifier le potentiel d'innovation (OCDE, 2021[51]). L'OCDE a conçu une boîte à outils grâce à laquelle les décideurs régionaux et nationaux peuvent déterminer par eux-mêmes où se situent aujourd'hui les points de blocages à la diffusion de l'innovation dans les régions. Cet instrument permet de dresser un profil régional d'innovation (par rapport aux autres régions de l'OCDE et de l'UE-27), d'apprécier l'importance des différents canaux par lesquels l'innovation se diffuse à cette échelle et de nouer le dialogue avec les parties prenantes locales pour prendre leur avis sur les mesures à adopter pour améliorer les choses.

Exemple par pays

- En **Italie**, la politique d'innovation régionale menée dans le Piémont vise à renforcer les capacités d'innovation de cette région afin de stimuler sa compétitivité et de favoriser l'innovation et le dynamisme de ses entreprises. Cette politique soutient depuis l'origine la collaboration en matière de R-D, notamment au travers de pôles d'innovation, ainsi que la mise en place de partenariats dans des domaines importants tels que l'usine intelligente, l'industrie 4.0, les sciences de la vie et la bioéconomie. Or, la forte concentration, caractéristique du Piedmont, d'activités manufacturières et de filières d'innovation spécialisées de haut niveau dans des industries de base, risque de décroître en raison des transitions industrielles en cours. De plus, l'innovation, lorsqu'elle survient, est généralement le fruit de très grandes entreprises et rarement imputable aux PME, prépondérantes dans le tissu industriel piémontais. Face à ces difficultés, le gouvernement régional du Piémont pose un nouveau regard sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de sa politique d'innovation pour préparer sa stratégie de spécialisation intelligente et revisiter l'actuel modèle de pôles d'innovation à l'appui de l'innovation dans la région (OCDE, 2021[51]).

Soutien aux villes petites et moyennes

Les petites zones urbaines sont de plus en plus perçues comme de possibles moteurs de développement et de rattrapage régional, même si leurs trajectoires de développement et leurs ressorts se révèlent extrêmement hétérogènes. Elles offrent des possibilités prometteuses d'accentuer le développement polycentrique et de renforcer la cohésion territoriale à la faveur d'une diffusion plus équilibrée des activités et des opportunités sur un territoire, tout en favorisant un plus large développement territorial par les services et équipements proposés aux territoires avoisinants.

À cet égard, les villes intermédiaires peuvent constituer une formule intéressante en remplacement des grandes zones métropolitaines, en particulier pour la population en quête de logements plus accessibles et d'une meilleure qualité environnementale et, par contrecoup, favoriser le bien-être en réduisant nombre des externalités négatives qui caractérisent souvent les très grandes métropoles, notamment l'étalement urbain et la pollution, tout en contribuant à la préservation des ressources naturelles et des sites.

Dans certains pays de l'OCDE, les stratégies et programmes en faveur des villes ne se cantonnent plus à relever les défis urbains que posent les grandes zones métropolitaines, mais s'accompagnent d'orientations et de mesures spécifiquement axées sur les villes petites et moyennes, aux fins d'accroître leur capacité d'innovation et leur potentiel de transition pour éviter qu'elles ne se départissent de leur fonction socio-économique.

Exemples par pays

- En **Belgique** (Flandre), un document esquissant de nouvelles perspectives urbaines expose un programme d'action commun pour 34 villes de la Région flamande. Dans le cadre de cette démarche, les pouvoirs publics affectent 10 % du budget du programme FEDER Flandre sur la période 2021-27 à 11 petites villes de la région (*Centrumsteden*). Les sphères d'intérêt sont en phase avec le cadre d'action à long terme défini pour la Flandre, *Vision 2050*, attendu que la gouvernance pluri-niveaux et la coopération horizontale constituent les objectifs stratégiques à

poursuivre pour combler l'écart entre ces villes et le territoire qui les entoure (Georgieva, Downes et Bachtler, 2021[41]).

- En **France**, le programme *Petites villes de demain*, lancé en 2020, mobilisera 6 millions EUR sur la période 2020-26 avec pour objectif de revitaliser plus de 1 600 petites villes et communes, en particulier dans les régions en déclin. Il ambitionne de renforcer les moyens des élus et de leurs intercommunalités pour concrétiser des projets engagés dans la transition écologique et accentuer la résilience des territoires en question. (Agence nationale de la cohésion des territoires, 2023[52]).
- En **Norvège**, le récent livre blanc *Vibrant Communities for the Future* met l'accent sur les quartiers et les difficultés auxquelles ils sont confrontés (pénuries de compétences et de main-d'œuvre, taux élevé de dépendance des personnes âgées, qualité des services publics, obstacles au développement des entreprises). Il prévoit deux commissions pour rendre compte des dimensions de l'action publique en faveur de ces quartiers : l'une est consacrée au rôle des entreprises, l'autre aux enjeux démographiques. Le « panel de jeunes » qui a été constitué permettra, en outre, de mieux comprendre ce qui peut, ou pourrait, améliorer l'attractivité de la vie dans les quartiers pour la jeunesse. À la suite de ce livre blanc, une étude a été commandée par le ministère des Affaires communales et des Collectivités territoriales (KDD) pour analyser le rôle des petites villes dans le développement régional. Cette étude met en exergue la diversité des petites villes et zones de peuplement en Norvège en dehors des principales agglomérations et constate qu'à la différence des principaux centres urbains, celles-ci ne sont pas au centre des actions publiques malgré leur propension à stimuler le développement régional. Une nouvelle stratégie, qui s'est attachée à exploiter le potentiel des petites villes et à renforcer leur rôle de centres « spécialisés » pour la fourniture de services, effectue des propositions concrètes pour développer les partenariats, les technologies numériques, la collaboration et l'éventuelle co-implantation des administrations (Ministère des affaires communales et des collectivités territoriales de la Norvège, 2020[53]).

Assurer la présence de bons profils de compétences et d'emplois de qualité au sein des marchés régionaux du travail

Intérêt du projet

Les disparités géographiques quant au nombre et à la qualité des emplois disponibles sont grandes. Nombre des mesures prises en conséquence se sont attelées, en priorité, à répartir plus équitablement les offres d'emploi dans les régions, à remédier aux déficits de compétences régionaux, à améliorer les résultats sur les marchés régionaux du travail et à prévoir les besoins de compétences à l'échelon régional afin de limiter les risques associés aux changements structurels, comme les transitions industrielles.

Mesures adoptées

Mise en place de services flexibles de formation, d'éducation et d'emploi

Dans le contexte de l'économie de la connaissance et alors que les compétences deviennent décisives pour l'innovation et la croissance, l'accès à une main-d'œuvre qualifiée est un critère de plus en plus déterminant dans la décision d'une entreprise de s'implanter, de se maintenir et/ou de se développer dans une localité ou une région donnée. Dans les régions où les débouchés professionnels de qualité sont rares, l'incitation est moindre pour les travailleurs et les jeunes d'investir dans leur capital humain et d'accroître leur taux d'activité (OCDE, 2020[54]). En parallèle, les entreprises qui manquent de personnel qualifié ont peu de chances d'innover et de créer des emplois de bonne qualité. Eu égard à la faiblesse

des salaires et de la productivité, les travailleurs très qualifiés et les employeurs innovants sont incités à rejoindre des régions plus dynamiques au plan économique, laissant derrière eux une main-d'œuvre peu qualifiée et un taux de chômage élevé (OCDE, 2023[40]).

Il est indispensable de mettre en place des services flexibles de formation, d'éducation et d'emploi pour anticiper les déficits de compétences susceptibles de faire obstacle à la croissance des entreprises et à leur développement. L'une des solutions possibles consiste à former les travailleurs à des qualifications adaptées aux territoires, se révélant pertinentes dans le contexte local. Si, par exemple, il est probable que la demande de compétences numériques élémentaires progresse sur tous les territoires, celle de compétences plus spécialisées peut faire l'objet d'une concentration régionale plus marquée. Quoi qu'il en soit, en complément de la formation dispensée aux travailleurs, les employeurs doivent créer les possibilités d'emploi correspondantes pour faire en sorte de retenir le personnel qualifié et de faire bon usage de ses compétences. Il est aussi essentiel d'accroître la visibilité des offres d'apprentissage et de formation, et de mieux sensibiliser les entreprises et les apprenants potentiels à celles-ci pour faciliter leur participation.

Dans certains cas, l'élaboration de stratégies de développement des compétences à plus long terme, comme pour des secteurs industriels en expansion, permet de renforcer l'utilité des formations proposées. Les régions et les localités doivent néanmoins éviter de se surspécialiser et de « s'enfermer » dans une gamme réduite d'activités. Pour que la formation continue devienne une réalité concrète, les systèmes locaux d'éducation et de formation doivent être mieux adaptés aux besoins des travailleurs, par exemple en proposant des modules d'apprentissage flexibles et des cours du soir (OCDE, 2015[55]).

Exemples par pays

- En **Lettonie**, les services publics de l'emploi proposent une aide à la prise d'un emploi, y compris subventionné, ou au suivi de formations lointaines. Les demandeurs d'emploi qui reçoivent une offre d'emploi ou de formation à plus de 15 kilomètres de leur domicile ont droit à une aide temporaire à concurrence de 150 EUR par mois pour couvrir leurs frais de transport ou d'hébergement. Entre 2013 et 2017, plus de 9 000 travailleurs ont bénéficié de cette contribution, dont un tiers au titre de la garantie pour la jeunesse. Les résultats des évaluations sont encourageants : le versement d'une aide à la mobilité a eu des effets positifs sur l'emploi et la rémunération, sans oublier la participation à des formations. Concrètement, la possibilité, pour un actif, de prendre un emploi loin de son domicile sera fonction de facteurs tels que sa situation de famille ou encore du fait qu'il possède d'un véhicule individuel ou est tributaire des transports en commun (OCDE, 2019[56]).
- En **Suède**, les employeurs peuvent faire état de leurs besoins de compétences et collaborer avec les organismes et autorités publiques de l'éducation pour adapter les programmes d'enseignement professionnel aux plateformes régionales de compétences. Si la présidence de ces dernières est généralement assurée par les administrations régionales, tous les acteurs apportent leur pierre à l'édifice au travers d'outils et d'activités indispensables à l'amélioration du dialogue, à la coordination et à l'accumulation de connaissances à l'échelon local. En outre, les Conseils suédois pour la sécurité de l'emploi prévoient, pour les travailleurs menacés par un licenciement collectif, un mentor dédié ainsi qu'une gamme de services personnalisés, dont des orientations et conseils, des formations, des aides financières et un soutien apporté aux start-ups. Financés par le prélèvement d'une taxe de 0.3 % auprès des employeurs, ces Conseils sont administrés par les partenaires sociaux sur la base de conventions collectives sectorielles ou intersectorielles (OCDE, 2019[57]).

- La *Rural Innovation Initiative (RII)* aux **États-Unis** vise à venir en aide aux régions rurales qui entendent mettre en place, à l'échelon local, des espaces de télétravail, mais aussi créer des programmes de formation à des compétences numériques afin de doter les habitants des qualifications nécessaires pour prendre un emploi loin de leur domicile ou démarrer leur propre entreprise.

Collecte d'informations de qualité sur les besoins de compétences par région

L'accès à des informations de qualité sur les besoins de compétences par région est le préalable à l'orientation des investissements vers les qualifications les plus demandées. La réalisation de prévisions de compétences couplée à une veille stratégique à l'échelon régional peut se révéler efficace, surtout si elle unit les forces des parties prenantes locales, comme les associations professionnelles et les organismes d'éducation et de formation, et celles des autorités nationales et régionales. L'anticipation des compétences doit toutefois s'inscrire également dans un cadre national afin d'éviter toute fragmentation.

Les investissements dans la seule offre de compétences ne seront pas suffisants pour améliorer la qualité des emplois et la résilience des économies régionales. L'ampleur des besoins de compétences des employeurs et leur degré d'utilisation doivent également être pris en compte. Les disparités dans l'offre et la demande de compétences aux échelons régional et local sont considérables (OCDE, 2015[55]), et elles risquent de s'accroître encore davantage avec l'accélération des mégatendances. Certaines régions peuvent se retrouver prises au piège d'un cercle vicieux dit d'un « équilibre à faible niveau de compétences » ; autrement dit, investir dans l'acquisition de compétences n'est pas rentable si ces compétences ne sont pas valorisées par les employeurs. D'autre part, les travailleurs qui réussissent à développer leurs compétences peuvent trouver un emploi de meilleure qualité ailleurs. Dans ces régions, il faut que les politiques de développement des compétences soient intégrées aux efforts plus généraux de soutien au développement économique. Cela peut supposer d'aider les entreprises existantes à opter pour des stratégies de commercialisation de produits à plus forte intensité de compétences et à plus forte valeur ajoutée.

Les décideurs doivent également s'intéresser aux régions et aux territoires qui connaissent des problèmes persistants de chômage, chez les jeunes notamment, et d'exclusion du marché du travail. Les obstacles immédiats à l'emploi comprennent le manque de services de garde d'enfants abordables, une desserte insuffisante par les transports et la complexité de dispositifs de protection sociale ne permettant pas de concilier facilement travail et prestations (OCDE, 2015[55]). Sur le long terme, le fait de vivre dans des zones éloignées du marché du travail et les problèmes de santé peuvent devenir des obstacles persistants à l'emploi. Il est nécessaire, compte tenu de la complexité croissante des obstacles à l'emploi, d'y remédier par une démarche collective, mobilisant les prestataires de services d'emploi, les établissements d'enseignement et de formation professionnels, les agences de développement économique et les organismes de protection sociale.

Investissements dans le développement des compétences et la reconversion

Le développement des compétences et la reconversion, décisifs pour s'assurer que les travailleurs disposent des qualifications adéquates leur permettant de prospérer dans un monde du travail en pleine mutation, sont aussi une condition essentielle pour faire de la transition écologique une « transition juste ». De nouvelles compétences seront indispensables à l'échelle de l'économie, qu'il s'agisse de former les travailleurs du secteur bâtiment et travaux publics à des techniques et des matériaux respectueux de l'environnement, ou d'assurer la requalification des travailleurs de l'industrie automobile pour la production de véhicules électriques. La géographie des emplois et des compétences requises différera : sur certains marchés régionaux et locaux du travail, les qualifications d'une partie des actifs pourront être aisément redéployées et celles d'autres non (OCDE, 2023[30]).

Dans un contexte marqué par des transformations accélérées sur les marchés du travail, les travailleurs dont les compétences deviennent obsolètes ont besoin d'être accompagnés sans tarder. Conjuguée aux transitions industrielles, opérées notamment à la faveur de la transformation numérique et de l'automatisation, l'évolution démographique est appelée à transformer l'offre et la demande de compétences sur les marchés locaux du travail. Dans le passé, certaines régions ayant subi de profonds changements structurels de cet ordre ont été affectées par des suppressions d'emplois en nombre, aux conséquences durables (OCDE, 2018[58]). Éviter aux travailleurs touchés par les transformations structurelles de grossir les chiffres du chômage est préférable pour leurs perspectives d'emploi, leurs trajectoires de revenus et le développement du capital humain ; la démarche se révèle également moins onéreuse pour le budget public qu'un accompagnement post-licenciement (OCDE, 2013[59]). Pour autant, dans la zone OCDE, les travailleurs exposés aux suppressions de postes participent plus rarement aux programmes de formation ou font moins souvent appel aux services d'orientation professionnelle que les autres catégories de travailleurs (OCDE, 2021[60]). Pour isoler les travailleurs aux compétences potentiellement obsolètes, une solution efficace peut consister à cibler des groupes spécifiques d'actifs, dans des entreprises ou secteurs confrontés à un ralentissement de la demande ou à un risque élevé d'automatisation.

La capacité de diversification des employés et des économies régionales dépend, en grande partie, de l'efficacité des programmes de requalification et de recyclage. Dans le cadre de la transition écologique, il convient d'organiser à l'échelon local des formations structurées, allant du particulier au général, sur les moyens de se détourner des industries aux émissions élevées de carbone (« polluantes »), afin d'aider les travailleurs les plus touchés à explorer de nouvelles perspectives professionnelles, de libérer le capital humain indispensable à la transition écologique et d'inclure davantage de groupes vulnérables dans les nouveaux secteurs émergents. En outre, la transition vers une économie bas carbone et économe en ressources, au même titre que les effets induits par les autres mégatendances nécessitent une main-d'œuvre capable d'acquérir des compétences tout au long de la vie. Les systèmes de formation des adultes, dès lors qu'ils sont efficaces et inclusifs, peuvent contribuer à préserver l'employabilité et la productivité des travailleurs tout au long de leur cycle de vie, malgré l'évolution des besoins de compétences. Si les systèmes en question sont en place, la transition verte peut s'opérer efficacement et profiter à la plupart des travailleurs. Dans le cas contraire, les pénuries de compétences risquent de freiner sa mise en œuvre, et les inégalités se creuseront sans doute. Qui plus est, des systèmes efficaces de formation des adultes peuvent représenter un avantage comparatif que peuvent mettre à profit les régions pour attirer les investissements en provenance d'entreprises « vertes » (OCDE, 2023[30]).

Exemple par pays

- Les fondations pour le travail (*Arbeitsstiftung*) en **Autriche** constituent un dispositif visant surtout à s'atteler aux licenciements de masse (fondation pour le reclassement externe) et aux pénuries de compétences (fondation pour le reclassement interne) dans une région. Ce dispositif prévoit un large éventail d'offres de conseils et de développement des compétences. La collaboration entre les entreprises concernées, les acteurs évoluant sur les marchés régionaux du travail et les autorités territoriales représente un volet important des fondations pour le travail. Devant les répercussions de la transition écologique sur le marché du travail, une fondation pour le reclassement dans les métiers de l'environnement a été instituée par la Fédération syndicale autrichienne, la Chambre économique fédérale autrichienne et le Service public de l'emploi. Dotée d'un budget de 10 000 000 EUR, cette fondation ambitionne d'aider 1 000 chômeurs sans formation professionnelle à acquérir les qualifications nécessaires pour exercer dans le secteur environnemental (Aufleb Environmental Foundation, 2023[61]).

Mise à profit de l'économie sociale

La création d'emplois n'est pas l'apanage du secteur privé. L'économie sociale et l'entrepreneuriat social peuvent également jouer un rôle important dans ce domaine. Dans certaines régions, le taux de croissance des emplois dans l'économie sociale a, en règle générale, progressé plus rapidement que celui dans le secteur privé ces dernières années (OCDE, 2013[62]). L'économie sociale présente également l'avantage d'être ancrée dans les collectivités territoriales et d'offrir des débouchés aux plus exclus sur le marché du travail, au travers soit de possibilités de formation et d'expérience professionnelle, soit d'emplois directs.

Exemples par pays

- En **Belgique**, les organisations de l'économie sociale s'inscrivent en pointe dans le développement du recyclage textile depuis les années 60 ; elles entretiennent le bilan écologique de ce secteur en revendant les articles impeccables et en réservant les plus abîmés à d'autres fins, l'isolation notamment, tout en mettant en œuvre un programme d'intégration par le travail qui crée et préserve des emplois pour les groupes vulnérables. Leur collaboration sur un modèle fédératif simplifie la collecte de textile et facilite l'échange de pratiques optimales. Leur mission de développement sectoriel est une réussite, comme l'atteste la participation de nouveaux acteurs économiques, dont des acteurs privés à but lucratif, qui donnent davantage de poids au secteur et intensifient la concurrence (OCDE, 2020[63]).
- SINGA est une entreprise sociale fondée en 2012 qui facilite l'intégration des réfugiés en leur trouvant des possibilités d'emploi et des activités sociales. Aujourd'hui, SINGA compte plus de 50 000 membres et 90 salariés à temps complet répartis entre l'**Allemagne**, la **Belgique**, le **Canada**, l'**Espagne**, la **France**, le **Luxembourg** et la **Suisse**. Au cœur de la mission de SINGA figurent des services d'incubation d'entreprises à destination des réfugiés et des migrants, mais aussi plus généralement de porteurs de projets en lien avec la migration. SINGA exploite neuf incubateurs et un accélérateur d'entreprises en Allemagne, en France, en Italie et en Suisse qui peuvent chacun accompagner jusqu'à dix entreprises chaque année. S'appuyant sur le succès de son programme d'incubateur, SINGA a étoffé ses services pour escorter les entrepreneurs, du stade de pré-incubation à la phase d'accélération. À ce jour, SINGA a contribué à la naissance de 337 entreprises, dont 62 % ont créé de nouveaux emplois dans les 6 mois qui ont suivi leur création. Les entreprises qui ont vu le jour grâce au programme d'incubateur de SINGA exercent aujourd'hui leurs activités dans divers secteurs, notamment l'hôtellerie, l'éducation, la santé et les technologies (OCDE, 2022[64]).
- En **Italie**, les 140 membres du personnel de la coopérative sociale Quid possèdent des profils divers, avec un passé marqué pour la plupart par l'exclusion sociale et la marginalisation. Fondée en 2013 à Vérone, Quid récupère les surplus de matières textiles de qualité supérieure et les transforme en articles de mode pour des marques écoresponsables. Son personnel est, à plus de 80 %, composé de femmes, lesquelles représentent également près de 80 % de sa direction. Parmi ses activités de formation figurent, entre autres, des ateliers de confection organisés aux abords de la prison de Montorio. Pendant la crise du COVID-19, Quid a très vite recentré sa production sur des services essentiels en fabriquant des masques homologués par les services de santé italiens (OCDE, 2022[64]).

Constitution d'écosystèmes régionaux d'entrepreneuriat

La création nette d'emplois est le plus souvent tirée par un petit nombre de jeunes entreprises. Si beaucoup de structures exercent à présent leurs activités à l'échelon mondial, les nouvelles entreprises dépendent

fortement des contextes économiques locaux au sein desquels elles voient le jour, la plupart des entités à forte croissance se développant dans les régions affichant une densité élevée de population et un pourcentage élevé de diplômés de l'enseignement supérieur. Malgré leur contribution à l'économie locale, les entreprises à forte croissance font face à des obstacles au développement, notamment un accès insuffisant aux investissements. Les pouvoirs publics peuvent mettre en place des stratégies de création d'écosystèmes régionaux d'entrepreneuriat, dans le cadre desquels les nouvelles entreprises se formeront par le jeu de réseaux de partage des connaissances et auprès de dirigeants plus chevronnés.

Dans certains pays de l'OCDE, le développement d'accélérateurs d'entreprises entend offrir diverses formes d'assistance. Les pays de l'OCDE ont également aidé les entrepreneurs à acquérir les compétences indispensables à leur réussite. Les méthodes couramment employées consistent à intégrer la formation à l'entrepreneuriat dans les programmes des établissements scolaires, de formation professionnelle et les cours de niveau universitaire, et à proposer des formations indépendantes pour les entrepreneurs et porteurs de projets (OCDE, 2023[65]). D'autres méthodes misent sur l'accompagnement personnalisé et sur le mentorat, et sur l'élaboration de programmes d'apprentissage mutuel (OCDE, 2015[55]).

Exemple par pays

- En **Suède**, l'Académie de la spécialisation intelligente, sise au sein de l'Université de Karlstad (KAU), est codirigée par cette dernière et par la région du Värmland. Elle a contribué à définir une stratégie éponyme innovante, en mettant en évidence les avantages comparatifs dans de nouveaux secteurs et les besoins de compétences qui s'y font jour, et en les rattachant aux activités d'enseignement et de recherche de la KAU. L'Académie joue un rôle porteur de transformations dans la stratégie de spécialisation intelligente de la région du Värmland depuis sa création en 2015. Fruit d'un partenariat de longue date entre l'administration régionale du Värmland et l'Université de Karlstad, elle poursuit un double objectif : générer des travaux universitaires et des compétences dans des domaines en rapport avec la compétitivité régionale, et proposer des services élaborés renforçant la capacité de la région à déceler les secteurs naissants et les principaux atouts à l'échelon local. La spécialisation intelligente est porteuse de transformations profondes dans le Värmland. Elle a contribué à promouvoir de nouvelles spécialisations et compétences dans divers secteurs, et a aidé la région à tirer parti de ses atouts actuels et à mettre en place de nouveaux réseaux de connaissances. L'Académie a apporté son concours à cette stratégie en développant et en finançant toute une gamme d'activités entrepreneuriales innovantes étroitement liées aux entreprises locales, notamment dans les domaines suivants : services créateurs de valeur, bioéconomie forestière, transformation numérique des services sociaux, fabrication avancée et systèmes complexes, expériences numériques orientées nature, culture et territorialisées, et solutions systémiques à base de photovoltaïque (OCDE, 2020[66]).

Améliorer la qualité des systèmes de gouvernance pluri-niveaux

Intérêt du projet

L'élaboration et la mise en œuvre de mesures de lutte contre les inégalités régionales relèvent d'une responsabilité partagée aux échelons national et infranational de l'administration, et mettent en jeu divers secteurs d'action des pouvoirs publics. L'un des points essentiels à prendre en compte par les décideurs consiste à gérer cette dépendance mutuelle au moyen de dispositifs efficaces de gouvernance pluri-niveaux. Il faut donc préciser l'attribution des responsabilités aux différents échelons de l'administration

publique, garantissant une coordination efficace entre les postes, les secteurs et les autorités compétentes, mais aussi renforcer les capacités administratives et budgétaires, en particulier à l'échelon infranational (voir la section suivante) (OCDE, 2014[67] ; 2019[68]).

Mesures adoptées

Clarification des responsabilités incombant aux administrations infranationales

L'efficacité avec laquelle les instruments d'action réduisent les inégalités régionales dépend, en partie, de la manière dont les autorités nationales et infranationales gèrent l'exercice partagé de leurs fonctions. Concrètement, la question qui se pose est moins celle d'une répartition nette des responsabilités, que de la manière de gérer ces compétences partagées. La difficulté a trait au fait que les responsabilités fonctionnelles – financement, réglementation, suivi – dans chaque domaine d'intervention des pouvoirs publics sont souvent mal définies ou manquent de cohérence (OCDE, 2019[68]). Le manque de clarté dans l'attribution des compétences est un obstacle important à l'efficacité institutionnelle globale et à la redevabilité des politiques locales, qui contribue à son tour à amoindrir la confiance à l'égard de l'administration (OCDE, à paraître[17]).

Ces dernières décennies se dessine une tendance globale au sein de l'OCDE en faveur de la décentralisation, considérée comme un moyen de gérer la dépendance mutuelle entre les échelons nationaux et infranationaux de l'administration pour la réalisation d'objectifs communs. Aujourd'hui, 40.4 % des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE sont engagées à l'échelon infranational (OCDE, 2019[68]). Les formes et le degré de décentralisation varient grandement d'un pays à l'autre, et même à l'intérieur d'un même pays. Il existe également différents degrés de responsabilité, ascendante ou descendante, et de contrôle de la part de l'administration centrale. La tendance est également à des systèmes de gouvernance plus différenciés (ou asymétriques) à l'échelon infranational dans certains pays : des administrations régionales et locales de même échelon exercent des responsabilités différentes, selon leur capacité, leur population (zones urbaines ou métropolitaines) et certaines caractéristiques, d'ordre géographique notamment (îles) (OCDE, 2019[68]).

Exemples par pays

- Un nouvel « acte de décentralisation » a été déposé en **France** au printemps 2021 (Le projet de loi 4D). Cet acte poursuit quatre objectifs : i) la décentralisation, avec un examen des compétences réparties entre les échelons nationaux et infranationaux ; ii) la différenciation, pour permettre aux autorités infranationales de s'organiser et de mettre en œuvre plus librement les politiques publiques ; iii) la déconcentration, pour améliorer les prises de décision et conforter les compétences des services territoriaux de l'État (préfets) ; et iv) la décomplexification, autrement dit la simplification de l'action publique locale. De plus, les diverses formes de dispositifs contractuels sont repensées, la synthèse des plusieurs contrats contribuant à simplifier et à parvenir à une plus grande cohérence entre les diverses actions des pouvoirs publics. En l'occurrence, les préparatifs de la dernière génération de Contrats de Plan État-région (CPER) 2021-27 ont débuté en 2020, et le nouveau dispositif CPER s'inscrit dans un cadre renouvelé de dialogue entre l'État et les régions.
- Dans le cadre d'un objectif élargi de renforcement de la démocratie locale, le processus de décentralisation en cours au **Portugal** soutient le transfert de nouvelles compétences, jusqu'ici dévolues aux administrations nationales, aux autorités locales et entités intercommunales, dans un large éventail de domaines. Cette réforme devrait logiquement améliorer l'efficience et l'efficacité de l'offre de services publics et accroître la participation des administrations locales

aux recettes publiques. Les ressources visées par le Fonds de financement de la décentralisation, créé par la loi rectifiée de finances Collectivités locales, sont incluses dans les budgets nationaux pour contribuer au financement, à titre transitoire, des nouvelles compétences. En juillet 2021, 18 décrets sectoriels établissant le transfert de compétences dans différents domaines ont été adoptés. Il est prévu que l'ensemble des autorités locales et entités intercommunales finissent par exercer ces nouvelles compétences (le processus ne leur donnant pas le choix) plus ou moins rapidement, en fonction de la complexité des compétences transférées et des actuelles capacités des communes, entre autres.

Choix de l'échelle la mieux adaptée pour l'élaboration et le déploiement des politiques et des services

L'échelle de l'action publique a son importance, et ce sont les zones fonctionnelles plutôt que les frontières administratives qui comptent dans la mise en œuvre des multiples mesures de lutte contre les inégalités régionales. L'OCDE a documenté de manière empirique la pénalité de productivité imputable au morcellement administratif des zones métropolitaines, et elle a ainsi montré que le fait de renforcer les liens entre zones rurales et urbaines pouvait engendrer des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux pour les habitants des villes comme des campagnes, et contribuer à réduire les fractures entre les zones urbaines et rurales (OCDE, 2015[69]).

Dans la zone OCDE, la coopération intercommunale, interrégionale et transfrontalière, les accords de gouvernance métropolitaine et la « régionalisation », autrement dit le renforcement des régions (OCDE, 2022[70] ; 2019[68]), sont mis à profit pour la création d'infrastructures physiques, domaine où l'échelle d'efficience dépasse souvent les frontières des régions ou des localités, ainsi que pour les investissements dans le développement du capital humain et l'innovation, pour lesquels les frontières administratives et fonctionnelles ne coïncident pas nécessairement. La coopération entre collectivités territoriales est importante aussi pour la prestation des services publics à l'échelle infranationale, notamment dans le cas de petites régions ou de régions à la traîne aux moyens limités. Pour autant, cette coopération étant rarement spontanée, il est indispensable que les autorités nationales la provoquent à l'aide des mesures d'incitation adéquates.

Exemples par pays

- En **Autriche**, un projet mis en œuvre en 2019-20 par le Service de coordination de l'aménagement du territoire et de la politique régionale a recherché les moyens à mettre en œuvre pour que les régions, au sens de l'échelon territorial entre la commune et le *Land*, puissent contribuer à un développement territorial durable. Prenant acte de la complexité et de l'interdépendance des difficultés auxquelles est confrontée la société, ce projet a mis en évidence le fait que les domaines de compétence administrative ne correspondent pas systématiquement aux domaines territoriaux et fonctionnels dans lesquels se produisent et doivent être gérées ces interactions. Il admet que la « région » est devenue un échelon territorial important dans le système pluri-niveaux autrichien. Preuve en est l'efficacité avec laquelle des sujets tels que la mobilité, les services d'intérêt général et la transformation numérique, mais aussi l'intégration, l'emploi et l'égalité des chances peuvent être traités à cet échelon. Cela tient au fait que la « région » présente les conditions-cadres adaptées en termes de fonctionnalités, de contexte, de ressources, de proximité géographique et de cadre de vie. Les résultats ont été publiés en octobre 2020 et ont été pris en compte pour la période de programmation 2021-27 de la politique de cohésion de l'UE et du programme de développement rural.

- Pour contrer le morcellement des formes de collaboration intercommunale et supra-locale, en mars 2021, le gouvernement flamand (**Belgique**) a approuvé la création d'un échelon sous-régional intermédiaire. Dix-sept sous-régions, officiellement dénommées « régions de référence », sont constituées, chaque province flamande étant divisée en 2 à 5 sous-régions. Celles-ci coordonneront différentes politiques sectorielles, et les accords de coopération, nouveaux ou non, devront s'adapter à leurs frontières d'ici à 2024. Ces régions de référence ont pour finalité de présenter un modèle de consensus innovant, et non de créer une nouvelle couche administrative. En leur sein, la formation de nouveaux liens intercommunaux est encouragée par le versement d'une petite aide financière par le gouvernement régional flamand.
- Un nouvel échelon dans l'organisation territoriale du **Danemark** a été adopté en mars 2021, lorsque l'exécutif a annoncé la création de sept équipes dédiées à la croissance régionale (*Regionale Vækstteams*), couvrant tout ou partie des cinq régions danoises. Ces équipes, composées de partenaires privés, d'autorités locales, de syndicats et d'établissements d'enseignement supérieur, sont chargées d'élaborer des stratégies pour relever des défis spécifiques, fixés par les pouvoirs publics après consultation des centres locaux de développement des entreprises.
- Une loi modifiée de 2020 en **Lituanie** renforce le concept territorial de la zone fonctionnelle pour la mise en œuvre des politiques régionales. Elle a été précédée, en 2017, d'un livre blanc présentant le concept de zone fonctionnelle, ou région fonctionnelle, comme un système de développement économique, de migrations de travail et de partenariats urbain-rural utilisant des réseaux d'infrastructures, de transports et de services communs allant au-delà des frontières administratives. Les responsables publics régionaux doivent désormais prendre en considération les zones fonctionnelles, et pas simplement les frontières administratives municipales, lors de l'élaboration de plans de développement régionaux ou pluri-régionaux.

Renforcer les capacités à l'échelon national et infranational

Intérêt du projet

Une piètre efficacité de l'administration publique à l'échelon infranational limite considérablement les perspectives offertes aux régions (OCDE, 2019[68]). Les capacités des instances infranationales à élaborer et à mettre en œuvre efficacement les politiques et les investissements publics, et à financer et à proposer les biens et les services publics dont elles ont la charge, sont déterminantes pour faire d'elles des partenaires valables. Malheureusement, ce niveau de capacités est très hétérogène entre les administrations infranationales des pays de l'OCDE et, souvent, les capacités infranationales présentent de graves limites, que ce soit en termes de financement d'investissements, d'élaboration et de mise en œuvre de politiques ou, plus largement, de gouvernance (OCDE, 2019[71]).

Bien qu'il soit notoirement difficile de mesurer la qualité des administrations, il est de plus en plus évident que nombre de régions à la traîne ou en déclin sont dotées de systèmes institutionnels plus faibles que les régions plus développées (Charron et Lapuente, 2013[72]). Certains travaux montrent que la faiblesse des institutions en règle générale et la piètre qualité des administrations en particulier constituent un obstacle crucial au développement (Rodríguez-Pose, 2013[73]). Des institutions de médiocre qualité compromettent les facteurs favorables à la croissance, comme les retombées de la Politique de cohésion de l'UE (Rodríguez-Pose et Garcilazo, 2015[74]) ou encore la compétitivité (Annoni et Dijkstra, 2017[75]). Elles risquent également d'éroder les perspectives de progrès liés au développement économique, attendu que les régions sont incapables de saisir les opportunités économiques à mesure qu'elles se présentent.

Mesures adoptées

Investissements dans les capacités budgétaires infranationales

Des investissements soutenus dans les capacités budgétaires à l'échelon infranational sont essentiels pour inciter davantage les décideurs locaux à anticiper les problèmes de développement, en les mettant face à leurs responsabilités quant aux résultats obtenus. L'autonomie budgétaire et le fait de disposer de leurs propres recettes semblent aider davantage les régions en phase de rattrapage que celles se situant au-dessus de la moyenne nationale (Blöchliger, Bartolini et Stossberg, 2016[76]). Il convient donc de limiter les mandats sans financement et/ou sous-financés afin de veiller à ce que les administrations infranationales disposent des ressources nécessaires pour investir, dispenser les services ou gérer les politiques, et s'entourer des effectifs appropriés (Rodríguez-Pose et Vidal-Bover, 2022[77]).

La plupart des pays de l'OCDE ont développé des systèmes de péréquation budgétaire pour compenser les disparités régionales en termes de capacité budgétaire et de besoins de financement public, qui présentent individuellement des spécificités différentes. L'objectif primordial consistant à parvenir à l'équité budgétaire entre circonscriptions territoriales, la péréquation budgétaire vise à compenser les écarts liés à la capacité à mobiliser des ressources propres et/ou aux coûts des services publics aux fins de permettre aux administrations infranationales de proposer des services publics analogues moyennant une charge fiscale analogue. Pour autant, les observations recueillies laissent supposer que, si la péréquation budgétaire peut effectivement mettre sur un pied d'égalité au plan budgétaire les autorités infranationales compétentes, elle n'a pas vocation à réduire les inégalités régionales de revenu, qu'il s'agisse du PIB par habitant ou du revenu ajusté des ménages par habitant. Néanmoins, il existe de vastes possibilités de mettre à profit les complémentarités entre les politiques de péréquation budgétaire et les politiques de développement régional pour obtenir de meilleurs résultats budgétaires et économiques (OCDE, 2022[78]).

Exemples par pays

- Créée en 2021, la Mission de décentralisation en **Colombie** s'attache à évaluer l'actuel modèle de décentralisation et propose des mesures constitutionnelles et législatives pour améliorer le partage des responsabilités aux différents échelons de l'administration publique. Durant l'année 2022, elle a rencontré les parties prenantes de 15 communes (représentant l'administration publique, les milieux universitaires et les communautés autochtones, mais aussi les syndicats et le secteur privé) afin de rassembler leurs contributions et propositions dans plusieurs domaines prioritaires, notamment : i) le renforcement des compétences aux différents échelons de l'administration ; ii) l'amélioration des sources de recettes et de leur utilisation pour le développement local ; et iii) la modernisation de l'administration publique (DNP, 2023[79]).
- Au **Costa Rica**, la loi n°10 096 sur le développement régional, votée il y a peu, innove dans la gestion du développement en faisant valoir le rôle des entités infranationales et de la planification régionale. Cette loi renforce le « sous-système d'aménagement du territoire » et prévoit de nouveaux outils pour consolider la capacité des régions à jouer un rôle actif dans le développement régional, notamment la création d'un fonds de développement régional, des budgets régionaux et des agences de développement régional. Elle prévoit également des dispositifs pour améliorer l'aménagement du territoire et la préparation du budget à l'échelon régional (Costa Rican System for Legal Information, 2023[80]).

Renforcement des capacités stratégiques et administratives

Le renforcement des capacités stratégiques et administratives, dans une optique plus qualitative, est une dimension fondamentale dans l'amélioration de la qualité des instances infranationales. Cette démarche prend en compte les qualifications et compétences en planification stratégique, en gestion des politiques et des programmes, en budgétisation et en financement, en évaluation de projets, en réglementation, en investissements d'infrastructures, en passation de marchés, en gestion des données, en mobilisation des parties prenantes ainsi qu'en élaboration, suivi et évaluation de partenariats. Des compétences étoffées dans ces domaines permettent aux autorités régionales et locales de concevoir et de dispenser des services publics et de s'acquitter de procédures administratives avec efficacité. Plusieurs pays de l'OCDE ont investi dans des initiatives dédiées de renforcement des capacités stratégiques pour stimuler leurs ressources infranationales.

La consolidation des ressources infranationales, au sens large, nécessite un engagement de tous les échelons de l'administration ainsi que du personnel du secteur public à étoffer constamment les compétences. Elle suppose également de favoriser une culture de l'apprentissage, notamment en ouvrant des perspectives d'échange de connaissances et en encourageant la formation continue, le partage d'expérience, l'apprentissage par la pratique et l'innovation. Ces efforts doivent être ciblés et progressifs, et s'accompagner de phases pilotes et expérimentales afin de ne pas surcharger les autorités infranationales, en particulier lorsque leurs ressources humaines et financières sont limitées (JRC, 2022[81]).

Exemples par pays

- Le ministère du Développement régional de la **Tchéquie** a créé une application via le web pour aider les communes à concevoir leurs stratégies et/ou programme de développement. L'application guide les utilisateurs à travers le contenu et la structure d'un exemple de stratégie, et leur propose des outils concrets (données statistiques, modèles et exemples de documents de référence et d'études, formations en ligne, guides pour les communes, etc.). L'intégralité des stratégies de développement communal étant publiée sur la page web, les communes peuvent apprendre de leurs homologues. L'usage de la plateforme numérique et le développement de l'apprentissage mutuel peuvent contribuer à renforcer les capacités de planification stratégique entre communes (OCDE, 2023[82]).
- En **Allemagne**, l'initiative *Small Towns in Germany* est un ensemble de programmes et d'activités pour le développement des petites villes, visant à renforcer leurs caractéristiques fonctionnelles. Elle cible plus de 2 100 villes réparties dans toute l'Allemagne, principalement dans les zones périphériques. Dans le cadre de cette initiative, en 2019, le ministère fédéral du Logement, du Développement urbain et du Bâtiment a engagé un projet pilote baptisé *Small Town Academy,* qui propose une plateforme spécialisée pour l'établissement de contacts, l'échange d'expériences et la formation approfondie sur le développement urbain. De 2019 à 2022, la phase pilote a été mise à profit pour définir du contenu et des formats appropriés, qui ont abouti à la mise en service de la plateforme en 2023. Parmi les activités prévues figurent des conseils prodigués par des experts en visite dans la commune pour y forger des stratégies novatrices (équipes mobiles de mentorat) ou des binômes de maires qui confrontent leurs points de vue sur une question relevant du développement urbain à long terme. Ces deux activités généreront des projets de modèles expérimentant différentes méthodes d'aménagement urbain et de gestion de projets, et donneront lieu à un ensemble de modules d'apprentissage et d'échanges (JRC, 2022[81]).

- À l'appui de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement régional 2030 (SNDR 2030), le ministère des Fonds de développement et de la Politique régionale en **Pologne** a mis en train un projet pilote pour créer son centre de soutien technique (*Centrum Wsparcia Doradczego*, CWD). Ce centre s'attache principalement à renforcer la capacité institutionnelle des autorités locales à participer aux activités de développement stratégique, notamment la conception, la planification et la gestion des projets d'infrastructure dans 894 domaines d'intervention stratégique (DIS). Ce faisant, le CWD contribue également à mettre en place des moyens d'action et à renforcer la territorialisation des investissements, notamment en créant des partenariats entre juridictions avec d'autres communes faisant l'objet de DIS et avec des partenaires socio-économiques non publics, comme des organisations de la société civile, afin de s'atteler aux défis du développement local et de mettre en avant l'avantage compétitif induit par un travail en partenariat (Malik-Kapler, 2021[83] ; JRC, 2022[81]).

Mettre à profit les complémentarités de la feuille de route

Les politiques de développement économique, les politiques du marché du travail, les politiques de soutien à l'entrepreneuriat et à l'entrepreneuriat social, au même titre que les politiques d'éducation et de formation ont toutes un rôle à jouer dans la réduction des inégalités régionales. Ces domaines d'intervention des pouvoirs publics ont tout intérêt à être abordés de manière intégrée pour favoriser une croissance inclusive. Or, c'est rarement le cas, et la mise en place de ces politiques s'opère avec force cloisonnements.

Dans certains cas, l'inertie institutionnelle et les difficultés d'organisation d'un travail d'équipe sont à blâmer. Mais il peut aussi y avoir des arbitrages à effectuer, entre les objectifs de l'action des pouvoirs publics à réaliser à l'échelon national ou le développement régional et la résilience à favoriser. La quête d'efficacité dans l'exécution des politiques et des programmes nationaux peut parfois conduire à ne pas prêter suffisamment attention aux effets négatifs qu'une démarche générique peut avoir dans certaines régions.

De plus, il faut tenir compte des effets d'interaction entre régions. Une intervention qui s'attèle à une problématique donnée dans une région – le développement d'un parc de logements accessibles et l'amélioration de l'infrastructure de transport dans une zone métropolitaine en plein essor, par exemple – peut avoir des conséquences involontaires ailleurs, comme une nouvelle hémorragie de main-d'œuvre qualifiée dans les régions non métropolitaines moins dynamiques aux alentours. Et dans certains cas, les investissements requis pour stabiliser les revenus s'y rapportant dans les régions économiquement à la traîne risquent d'être tellement conséquents qu'ils ne représenteront pas un bon usage des ressources disponibles (OCDE, 2023[40]).

Si aucun instrument d'action simple n'est préconisé pour lutter contre les inégalités régionales, la feuille de route présentée dans ce chapitre propose cinq leviers prioritaires permettant à l'action publique de favoriser tout à la fois le développement équilibré et l'inclusion. Il est à noter que, pour progresser sur ces cinq priorités, il est indispensable de mettre en œuvre, en parallèle, des mesures complémentaires qui se renforceront mutuellement et qu'il conviendra d'enchaîner dans un ordre précis. Par exemple, les régions ne parviendront à développer des secteurs d'activité à forte valeur ajoutée qu'à condition d'être en mesure de proposer une main-d'œuvre qualifiée aux employeurs. Or, des perspectives d'emploi intéressantes ne suffiront pas à elles seules à attirer et à retenir des travailleurs qualifiés et leurs familles : un accès à des services publics de qualité et abordables (logement, garde d'enfants, scolarisation et santé surtout) importe tout autant.

En capitalisant sur les interactions positives présentées au tableau 5.1 qui existent entre les cinq priorités de la feuille de route, il est possible de gagner sur les deux tableaux : celui du progrès socio-économique et celui du bien-être individuel. En outre, si elles sont judicieusement conjuguées, les actions à articuler autour des cinq priorités peuvent empêcher une surenchère à la baisse entre les régions d'un même pays.

Plutôt que d'avoir des régions qui s'efforcent de se faire concurrence, par exemple, aux dépens des recettes fiscales, des normes environnementales ou des conditions d'emploi, l'association de ces priorités leur offre une méthode productive de rivaliser entre elles et de mieux fonctionner au sein d'un « système » de régions, en tirant les performances économiques du pays tout entier (OCDE, 2019[34]).

La *Recommandation de l'OCDE sur la politique de développement régional,* adoptée le 8 juin 2023 par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres, pourra guider les pouvoirs publics dans l'action qu'ils mèneront, aux différents niveaux d'administration, pour promouvoir et mettre en œuvre des politiques de développement régional efficaces et territorialisées qui amélioreront la contribution de toutes les régions aux performances nationales et qui réduiront les inégalités entre les territoires et entre les personnes (OCDE, 2023[84]).

Cette Recommandation repose sur dix piliers qui recoupent et peuvent étayer les cinq priorités de la feuille de route présentée dans ce chapitre, telles qu'illustrées au graphique 5.4. À ce titre, elle peut soutenir les efforts déployés par les pays de l'OCDE pour combattre les fractures persistantes entre régions.

Graphique 5.4. Interactions entre la feuille de route et la Recommandation sur la politique de développement régional

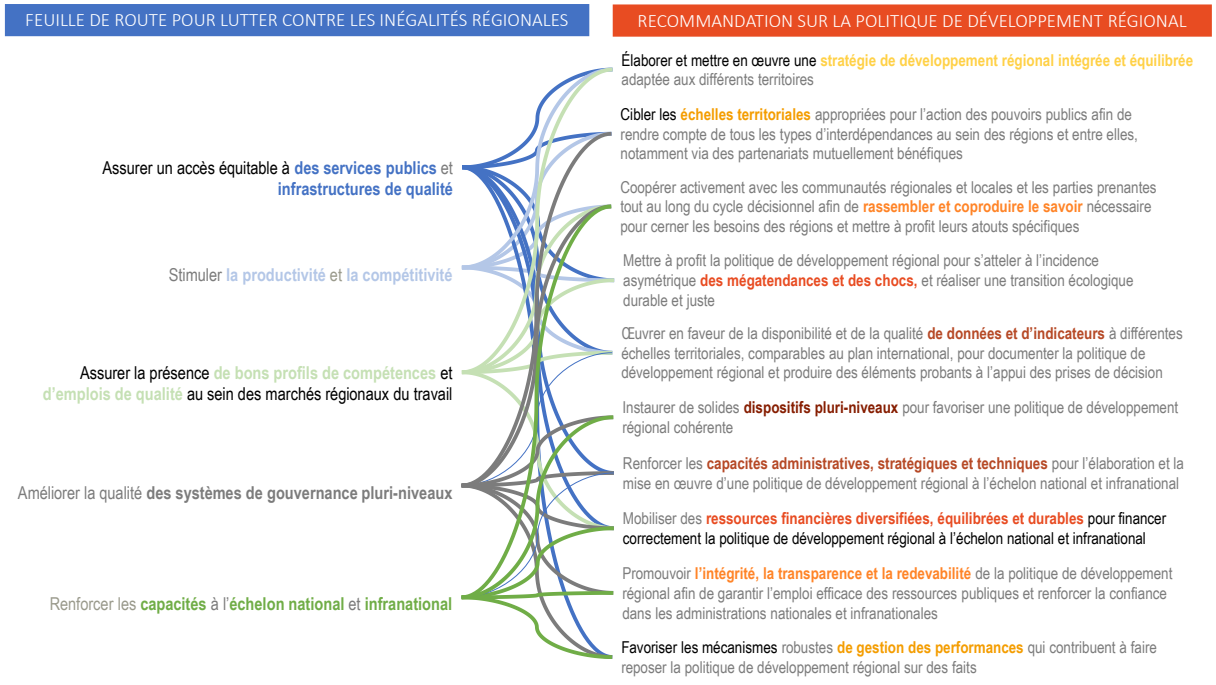


Tableau 5.1. Exemples de complémentarités à l'échelle de la feuille de route

	Assurer un accès équitable à des services publics et infrastructures de qualité	Stimuler la productivité et la compétitivité	Assurer la présence de bons profils de compétences et d'emplois de qualité au sein des marchés régionaux du travail	Améliorer la qualité des systèmes de gouvernance pluri-niveaux	Renforcer les capacités à l'échelon national et infranational
Assurer un accès équitable à des services publics et infrastructures de qualité		• Accroissement de l'autonomie fiscale • Augmentation de possibles économies d'échelle	• Mise à disposition d'une main-d'œuvre qualifiée	• Réduction des inefficiences et des défauts de coordination • Meilleure allocation des ressources entre les différents programmes et investissements	• Amélioration de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'offre de services publics et des politiques d'infrastructure • Meilleure efficience administrative • Renforcement des services sociaux
Stimuler la productivité et la compétitivité	• Investissement dans le capital humain (éducation, formation, développement des compétences) • Assimilation des connaissances et innovation facilitées • Articulation des régions les mieux classées et à la traîne • Soutien à l'intégration économique • Stimulation des activités du secteur privé sur des territoires moins connectés		• Mise à disposition d'une main-d'œuvre qualifiée • Amélioration/création d'un environnement économique valable • Accompagnement du développement des entreprises par la formation	• Réduction des inefficiences et des défauts de coordination • Meilleure allocation des ressources entre les différents programmes et investissements	• Création de politiques et d'environnements institutionnels de nature à attirer les investissements privés et à soutenir le développement des entreprises
Assurer la présence de bons profils de compétences et d'emplois de qualité au sein des marchés régionaux du travail	• Investissement dans le capital humain (éducation, formation, développement des compétences) • Assimilation des connaissances et innovation facilitées	• Développement de pôles d'activité et d'économies d'agglomération		• Réduction des inefficiences et des défauts de coordination • Meilleure allocation des ressources entre les différents programmes et investissements	• Protection des droits des travailleurs

	Assurer un accès équitable à des services publics et infrastructures de qualité	Stimuler la productivité et la compétitivité	Assurer la présence de bons profils de compétences et d'emplois de qualité au sein des marchés régionaux du travail	Améliorer la qualité des systèmes de gouvernance pluri-niveaux	Renforcer les capacités à l'échelon national et infranational
Améliorer la qualité des systèmes de gouvernance pluri-niveaux	• Assimilation des connaissances et innovation facilitées				• Amélioration de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'offre de services publics et des politiques d'infrastructure • Meilleure efficience administrative
Renforcer les capacités à l'échelon national et infranational	• Assimilation des connaissances et innovation facilitées			• Réduction des inefficiences et des défauts de coordination • Aide au repérage et à la constitution d'un savoir local	

Références

Acemoglu, D. et M. Dell (2010), « Productivity differences between and within countries », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2/1, pp. 169-88, https://doi.org/10.1257/MAC.2.1.169. [3]

Agence nationale de la cohésion des territoires (2023), *Petites villes de demain*, https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45. [52]

Alfaro, L., M. Chen et H. Fadinger (s.d.), « Spatial agglomeration and superstar firms: Firm-level patterns from Europe and US ». [2]

Algan, Y. et P. Cahuc (2014), « Trust, growth, and well-being: New evidence and policy implications », dans *Handbook of Economic Growth*, Elsevier Science, https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53538-2.00002-2 (consulté le 28 septembre 2022). [25]

Algan, Y. et al. (2018), « The European trust crisis and the rise of populism », *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 309-382, https://www.jstor.org/stable/90019460. [21]

Annoni, P. et L. Dijkstra (2017), « Measuring and monitoring regional competitiveness in the European Union », dans Huggins, R. et P. Thompson (dir. pub.), *Handbook of Regions and Competitiveness*, Edward Elgar Publishing, https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/15784_3.html. [75]

Aufleb Environmental Foundation (2023), *Page d'accueil*, https://www.aufleb.at/ (consulté le 15 mars 2023). [61]

Barba Navaretti, G. et B. Markovic (2021), « Place-based policies and the foundations of productivity in the private sector - What are we building on? », Document présenté à l'atelier OCDE-CE sur le thème « Productivity in the Private Sector », 24-24 mars 2021, OCDE, Paris. [35]

Bargain, O. et U. Aminjonov (2020), « Trust and compliance with public health policies in the time of COVID-19 », https://cepr.org/voxeu/columns/trust-and-compliance-public-health-policies-time-covid-19. [26]

Blöchliger, H., D. Bartolini et S. Stossberg (2016), « La décentralisation budgétaire encourage-t-elle la convergence régionale du PIB ? », *OECD Economic Policy Papers*, n° 17, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jlr3c1vcqmr-en. [76]

CE (2022), *Cohesion in Europe Towards 2050: Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Commission européenne, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en. [10]

Charron, N. et V. Lapuente (2013), « Why do some regions in Europe have a higher quality of government? », *The Journal of Politics*, vol. 75/3, pp. 567-582, https://doi.org/10.1017/S0022381613000510. [72]

Costa Rican System for Legal Information (2023), *Bienvenido al Sistema Costarricense de Información Jurídica - SCIJ*, http://www.pgrweb.go.cr/scij/. [80]

Diaz-Ramirez, M., P. Veneri et A. Lembcke (2022), « Where did it hit harder? Understanding the geography of excess mortality during the COVID-19 pandemic », *Journal of Regional Science*, vol. 62/3, pp. 889-908, https://doi.org/10.1111/jors.12595. [28]

Diemer, A. et al. (2022), « The regional development trap in Europe », *Economic Geography*, vol. 98/5, https://doi.org/10.1080/00130095.2022.2080655. [11]

Dijkstra, L., H. Poelman et A. Rodríguez-Pose (2020), « The geography of EU discontent », *Regional Studies*, vol. 54/6, https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603. [19]

Dijkstra, L., H. Poelman et P. Veneri (2019), « The EU-OECD definition of a functional urban area », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2019/11, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en. [46]

DNP (2023), *Page d'accueil*, Département de planification nationale de la Colombie, https://www.dnp.gov.co/ (consulté le 15 avril 2023). [79]

Duranton, G. (2007), « Urban evolutions: The fast, the slow, and the still », *American Economic Review*, vol. 97/1, p. 197, https://doi.org/10.1257/aer.97.1.197. [5]

Fadic, M. et al. (2019), « Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2019/06, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b902cc00-en. [47]

Frick, S. et A. Rodríguez-Pose (2018), « Big or small cities? On city size and economic growth », *Growth and Change*, vol. 49/1, pp. 4-32, https://doi.org/10.1111/grow.12232. [4]

Georgieva, N., R. Downes et J. Bachtler (2021), *COVID Recovery and the Long-Term Challenges for Regional Policies*, European Regional Policy Research Consortium (EoRPA) Report 21/1, EoRPA Regional Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow et EPRC Delft, https://strathprints.strath.ac.uk/81222/. [41]

Guriev, S. et E. Papaioannou (2020), « The political economy of populism », https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/programs/senior.fellows/20-21/populism_oct2020.pdf. [20]

Hanushek, E. et L. Woessmann (2020), *The Economic Impacts of Learning Losses*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf. [16]

Iammarino, S., A. Rodríguez-Pose et M. Storper (2018), « Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications », https://cepr.org/voxeu/columns/regional-inequality-europe-evidence-theory-and-policy-implications. [36]

JRC (2022), *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*, Centre commun de recherche, Commission européenne, https://doi.org/10.2760/57919. [81]

Land Branderburg State Chancellery (2021), « Branderburg approaches to regional development: "Connecting strengths" », Presentation at the International Insights into Rebalancing Regional Development - A contribution to the UK Government's Levelling-Up Roundtable Series, OCDE, 20 septembre 2021. [48]

Malik-Kapler, E. (2021), « Support for problem areas in Poland », document non publié. [83]

Ministère des affaires communales et des collectivités territoriales de la Norvège (2020), *Vibrant Communities for the Future*, https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20192020/id2674349/. [53]

Mitsch, F., N. Lee et E. Ralph-Morrow (2021), « Faith no more? The divergence of political trust between urban and rural Europe », *Political Geography*, vol. 89, http://eprints.lse.ac.uk/110497/. [22]

OCDE (2023), *Géographie des inégalités de revenu dans les pays de l'OCDE : Données issues des registres nationaux*, Éditions OCDE, Paris. [40]

OCDE (2023), *Job Creation and Local Economic Development 2023: Bridging the Great Green Divide*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/21db61c1-en. [30]

OCDE (2023), *OECD Platform for the Entrepreneurship Education Collaboration and Engagement Network - EECOLE*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/industry/smes/eecole.htm. [65]

OCDE (2023), *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en. [82]

OCDE (2023), *Perspectives de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat 2023*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b6b7061e-fr. [32]

OCDE (2023), *Recommandation du Conseil sur la politique de développement régional*, OECD/LEGAL/0492, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0492. [84]

OCDE (2023), *Regional Industrial Transitions to Climate Neutrality*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/35247cc7-en. [29]

OCDE (2023), *Rethinking Regional Attractiveness in the New Global Environment*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/a9448db4-en. [44]

OCDE (2022), *Addressing territorial disparities in future infrastructure needs in the wake of the COVID-19 crisis: A G20 perspective*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/e246f50f-en. [15]

OCDE (2022), *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*, Building Trust in Public Institutions, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/81b01318-en. [23]

OCDE (2022), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr. [18]

OCDE (2022), « Issues note for the Rural Development Conference, Cavan, Irlande, 28-30 septembre 2022 », OCDE, Paris, https://www.oecd.org/regional/IssuesPaperRuralConference.pdf. [33]

OCDE (2022), « Multi-level governance and fiscal tools to fight territorial inequalities: Fiscal equalisation and regional development: is there a case for enhanced synergies? », Document de référence établi en vue de la 4ème réunion du Groupe d'experts de la gouvernance pluri-niveaux et de l'investissement public pour le développement régional, OCDE, Paris. [78]

OCDE (2022), « Optimiser l'investissement public pour faire face aux inégalités régionales, aux grandes tendances et aux chocs futurs », n° 29, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/1ba1278d-fr. [13]

OCDE (2022), *Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4d7c6483-en. [70]

OCDE (2022), *Unlocking Rural Innovation*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9044a961-en. [49]

OCDE (2022), « Unlocking the potential of youth-led social enterprises », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement économique et la création locale d'emplois*, n° 2022/11, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d5bddad8-en. [64]

OCDE (2021), *Delivering Quality Education and Health Care to All: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/83025c02-en. [14]

OCDE (2021), *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland*, Building Trust in Public Institutions, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/52600c9e-en. [24]

OCDE (2021), *Implications of Remote Working Adoption on Place Based Policies: A Focus on G7 Countries*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b12f6b85-en. [31]

OCDE (2021), *OECD Regional Outlook 2021: Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/17017efe-en. [27]

OCDE (2021), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2021 : Se former pour la vie*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/fc97e6d3-fr. [60]

OCDE (2021), *Regional Innovation in Piedmont, Italy: From Innovation Environment to Innovation Ecosystem*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/7df50d82-en. [51]

OCDE (2020), *Continuous Learning in Working Life in Finland*, Getting Skills Right, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/2ffcffe6-en. [37]

OCDE (2020), *Evaluation of the Academy for Smart Specialisation: Final Report June 2020*, The Geography of Higher Education, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/cfe/smes/Evaluation_Academy_Smart_Specialisation.pdf. [66]

OCDE (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d25cef80-en. [54]

OCDE (2020), « Social economy and the COVID-19 crisis: Current and future roles », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f904b89f-en. [63]

OCDE (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, Royaume-Uni*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en. [42]

OCDE (2020), *Transport Bridging Divides*, OECD Urban Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/55ae1fd8-en. [45]

OCDE (2019), *Effective Multi-level Public Investment - OECD Principles in Action*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Full_report_Effective_Public_Investment.pdf. [71]

OCDE (2019), *Evaluating Latvia's Active Labour Market Policies*, Connecting People with Jobs, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/6037200a-en. [56]

OCDE (2019), *Getting Skills Right: Creating Responsive Adult Learning Systems*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/els/emp/adult-learning-systems-2019.pdf. [57]

OCDE (2019), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264312838-en. [34]

OCDE (2019), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/551847c0-fr. [68]

OCDE (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305342-en. [58]

OCDE (2018), *Perspectives régionales de l'OCDE 2016 : Des régions productives pour des sociétés inclusives*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264284050-fr. [12]

OCDE (2016), *Health Workforce Policies in OECD Countries: Right Jobs, Right Skills, Right Places*, OECD Health Policy Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264239517-en. [39]

OCDE (2016), *OECD Territorial Reviews: Japan 2016*, OECD Territorial Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264250543-en. [38]

OCDE (2015), *Création d'emplois et développement économique local (Version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264230477-fr. [55]

OCDE (2015), *Governing the City*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264226500-en. [69]

OCDE (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264228733-en. [1]

OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*, OECD/LEGAL/0402, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0402. [67]

OCDE (2013), *Job Creation through the Social Economy and Social Entrepreneurship*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20throught%20the%20Social%20Economy%20and%20Social%20Entrepreneurship_RC_FINALBIS.pdf. [62]

OCDE (2013), « Retrouver du travail : retour à l'emploi, salaire et utilisation des compétences suite à une perte d'emploi pour raison économique », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-8-fr. [59]

OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264174634-en. [8]

OCDE (à paraître), « Understanding and tackling the territorial divides of trust in government », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, OCDE, Paris. [17]

Oliveira Martins, J. (2021), « Regional policy narratives and the 'geographies of discontent' », https://doi.org/10.1093/cjres/rsab024. [9]

Rodríguez-Pose, A. (2013), « Do institutions matter for regional development? », *Regional Studies*, vol. 47, pp. 1034-1047, https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978. [73]

Rodríguez-Pose, A. et 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, pp. 1274-1290, https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933. [74]

Rodríguez-Pose, A. et M. Vidal-Bover (2022), « Unfunded mandates and the economic impact of decentralisation: When finance does not follow function », *Political Studies*, https://doi.org/10.1177/00323217221136666. [77]

Solow, R. (1956), « A contribution to the theory of economic growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70/1, pp. 65-94, https://doi.org/10.2307/1884513. [6]

Storper, M. (2023), « Development: A conceptual framework for cohesion policy », établi pour la première réunion du Groupe de travail sur l'avenir de la politique de cohésion, 30 janvier 2023, Bruxelles. [50]

Swan, T. (1956), « Economic growth and capital accumulation », *Economic Record*, vol. 32/2, pp. 334-361, https://doi.org/10.1111/J.1475-4932.1956.TB00434.X. [7]

Tsvetkova, A. et al. (2020), « The spatial dimension of productivity: Connecting the dots across industries, firms and places », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2020/01, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/ba5edb47-en. [43]

Perspectives régionales de l'OCDE 2023

UNE GÉOGRAPHIE PERSISTANTE DES INÉGALITÉS

Au cours des deux dernières décennies, les inégalités régionales sont restées importantes et se sont creusées dans de nombreux pays de l'OCDE. L'impact des chocs récents, notamment la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, ainsi que les mégatendances, menacent de creuser ces écarts entre les régions, accentuant ainsi une géographie persistante des inégalités. Ce rapport, Perspectives régionales 2023 – Une géographie persistante des inégalités, apporte des éléments nouveaux sur l'évolution des inégalités entre les régions de l'OCDE dans plusieurs domaines (notamment les revenus et l'accès aux services) au cours des vingt dernières années. Il met en lumière le rôle de la productivité dans la lutte contre les inégalités régionales. Il examine également les coûts des inégalités régionales, qui peuvent affaiblir le tissu économique, social et politique, et conduire à une géographie du mécontentement. En outre, le rapport explore des scénarios prospectifs pour les régions dans le cadre des réflexions en cours visant à préparer l'avenir de la politique de développement régional et à garantir la cohésion sociale. Enfin, il fournit une feuille de route politique pour guider les efforts des gouvernements en vue de réduire les inégalités régionales persistantes, aujourd'hui et à l'avenir.

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-52558-0
PDF ISBN 978-92-64-47870-1

9 789264 525580