

Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres

28-29 octobre 2020



NOTE SUR LES PRINCIPAUX THÈMES

Note sur les principaux thèmes

Table des matières

NOTE SUR LES PRINCIPAUX THÈMES – RÉUNION DU CONSEIL AU NIVEAU DES MINISTRES DE 2020	4
POINT 3 : SORTIR DE LA CRISE : POLITIQUES NATIONALES ET COOPÉRATION INTERNATIONALE À L’APPUI D’UNE REPRISE FORTE, RÉSILIENTE, VERTE ET INCLUSIVE	4
La crise du COVID-19 et ses conséquences	4
Une réaction publique sans précédent.....	9
La nécessaire coopération internationale et la réponse de l’OCDE.....	10
Sur la voie d’une reprise forte, résiliente, verte et inclusive.....	11
Les priorités d’action publique au service de la reprise	12
Assurer une continuité : vers un cadre intégré pour un avenir durable.....	19
POINT 2 : SESSIONS EN SOUS-GROUPES : « SUR LA VOIE DE LA REPRISE ».....	22
Session en sous-groupe 1 – Plans de relance : Reconduire des mesures de relance budgétaire et monétaire durable ; Intégrer les dimensions sociale et environnementale pour des lendemains plus durables, résilients et inclusifs	22
Des politiques macroéconomiques au service de la reprise	22
Procéder aux transformations nécessaires à la faveur des plans de relance : reconstruire sur de meilleures bases.....	32
Une approche intégrée de la reprise	42
Session en sous-groupe 2 : Mondialisation et reprise. Le rôle des échanges et de l’investissement ; Renforcer la résilience dans les chaînes de valeur mondiales ; Encourager la coopération économique internationale	50
Le rôle des échanges et de l’investissement dans la reprise, la nécessité d’une plus grande résilience dans les chaînes de valeur mondiales et le défi des biens essentiels.....	50
Priorités de l’action publique en vue de renforcer la résilience et à restaurer la confiance dans les marchés internationaux	53
Les efforts internationaux en cours et le rôle de l’OCDE	56
Options d’action publique pour assurer l’approvisionnement en biens essentiels	59
Mesures susceptibles d’améliorer l’approvisionnement en biens essentiels	59
Promouvoir l’uniformisation des règles du jeu à la fois à l’échelle nationale et mondiale.....	66

Tableaux

Tableau 1. Tableau de bord des indicateurs d’une relance forte, résiliente, durable et inclusive établi par l’OCDE.....	46
---	----

Graphiques

Graphique 1. Des perspectives économiques très incertaines	5
Graphique 2. Le COVID-19 a déclenché l’une des pires crises du marché du travail depuis un siècle.....	6
Graphique 3. La dette publique est prévue d’augmenter fortement	25
Graphique 4. La crise a révélé l’importance cruciale des infrastructures internet	39

Graphique 5. Le niveau des échanges mondiaux a connu une chute sensible, mais on observe des signes de reprise	51
--	----

NOTE SUR LES PRINCIPAUX THÈMES – RÉUNION DU CONSEIL AU NIVEAU DES MINISTRES DE 2020

POINT 3 : SORTIR DE LA CRISE : POLITIQUES NATIONALES ET COOPÉRATION INTERNATIONALE À L'APPUI D'UNE REPRISE FORTE, RÉSILIENTE, VERTE ET INCLUSIVE

1. **Dans le prolongement de l'approche innovante qui a été mise en œuvre pour échanger expériences et points de vue au cours des derniers mois, la Réunion du Conseil au niveau des Ministres (RCM) offre l'occasion d'analyser les lignes d'action envisageables et de promouvoir une plus étroite coopération internationale au service d'une reprise économique forte, résiliente, verte et inclusive.** Sous la présidence de l'Espagne et la vice-présidence du Chili, du Japon et de la Nouvelle-Zélande, l'OCDE a accueilli trois Tables rondes ministérielles du Conseil (TRMC) entre les mois de juin et de septembre 2020, au cours desquelles ont été traités trois aspects essentiels de la reprise : le rôle des politiques macroéconomiques, les politiques en faveur de l'inclusivité et de l'emploi au service de la reprise, et le potentiel de la reprise à parer au changement climatique et à d'autres urgences environnementales. Les TRMC ont été un grand succès en termes de niveau de participation et d'engagement des Ministres des Vice-ministres et autres hauts fonctionnaires ainsi que de la qualité et la portée des discussions et des échanges. Cette note intègre les principales conclusions des trois TRMC, qui ont montré un remarquable degré de convergence concernant les priorités des pays dans leur réponse à la crise et la préparation de la relance. En outre, des documents de synthèse distincts sur l'égalité femmes-hommes et le développement ont été préparés en vue de nourrir les débats de la RCM. La RCM analyse l'ensemble de ces éléments afin d'aider les pouvoirs publics à donner corps à des politiques nationales et internationales au service d'une reprise économique forte, résiliente, verte et inclusive dans les pays Membres de l'OCDE et au-delà.

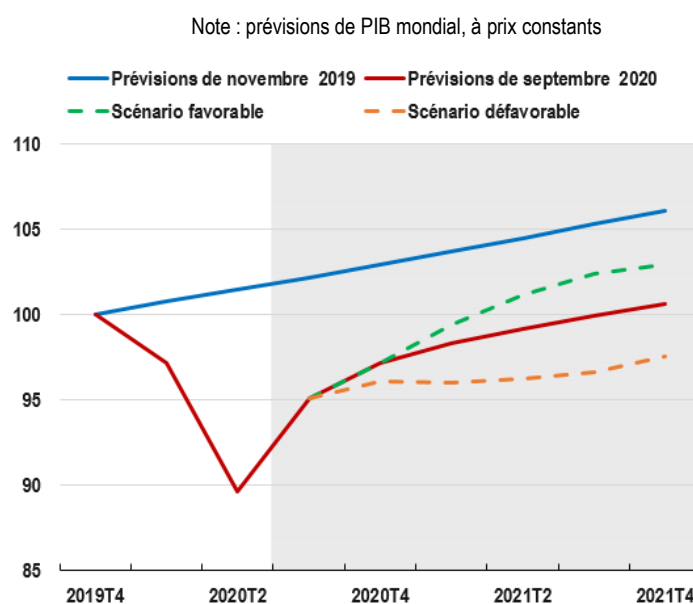
La crise du COVID-19 et ses conséquences

2. **La pandémie de COVID-19 a entraîné la plus grave crise sanitaire, économique et sociale des soixante années d'existence de l'OCDE.** La crise a eu des répercussions massives et généralisées sur les économies et les sociétés de même que sur l'environnement : À la mi-octobre 2020, on dénombrait dans le monde plus de 40 millions de contaminations et plus d'un million de décès, bilan qui, avec la poursuite de la pandémie et en absence de vaccin ou traitement, s'alourdir encore très fortement. Les pays du monde entier ont adopté pour y faire face tout un éventail de mesures sans précédent visant à contenir la propagation du virus (souvent par le biais de confinements stricts) et à atténuer les conséquences économiques et sociales de cette crise par une action budgétaire et monétaire de vaste portée et des mesures visant à protéger les plus vulnérables. Les mesures de santé publique ont réussi à réduire le nombre de décès au cours des premiers mois de la pandémie mais, conjuguées à l'incertitude ambiante et à la crainte de l'infection, elles ont également provoqué une contraction de l'activité et des pertes d'emplois. Aujourd'hui, l'incertitude plane quant à l'évolution du virus et au risque d'avoir à adopter de nouvelles mesures en attendant la mise au point d'un vaccin et/ou d'un traitement efficace et accessible. Parallèlement, les défis environnementaux restent aussi urgents que jamais, l'année 2020 ayant été marquée de par le monde par des événements

météorologiques et climatiques extrêmes tels que sécheresses, incendies, tempêtes ou inondations.

3. **L'économie mondiale connaît la récession la plus grave depuis les années 1930.** Des baisses trimestrielles du PIB de plus de 10% ont été observées dans de nombreux pays pendant le confinement, de même qu'un affaiblissement notable de la situation sur le marché du travail. La production économique s'est redressée rapidement à la suite de l'assouplissement des mesures visant à endiguer la pandémie de COVID-19 et du redémarrage de l'activité des entreprises, mais la dynamique de la reprise a récemment perdu de son élan. Selon les prévisions des Perspectives économiques intermédiaires de l'OCDE publiées en septembre 2020, le PIB mondial devrait diminuer de 4½ pour cent cette année, avant de se redresser pour augmenter de 5 % en 2021¹. Malgré les mesures prises rapidement par les pouvoirs publics de nombreux pays pour atténuer le coup initial porté aux revenus et à l'emploi, qui ont permis d'éviter une chute encore plus forte de la production, celle-ci sera, à la fin de 2021, encore inférieure dans de nombreux pays au niveau auquel elle se situait à la fin de 2019, et nettement en deçà des prévisions établies avant la pandémie (voir graphique 1).

Graphique 1. Des perspectives économiques très incertaines



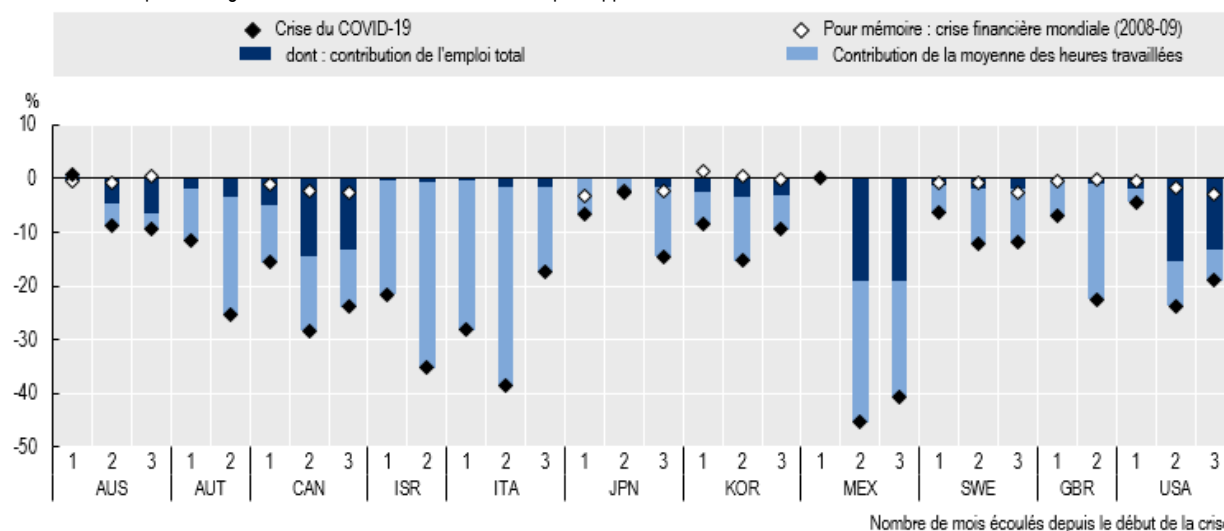
4. **La pandémie de COVID-19 a aussi déclenché une crise majeure de l'emploi, qui n'a pas encore révélé toute son ampleur.** Dans les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, le nombre total d'heures travaillées a diminué en moyenne de 12.2 % au cours des trois premiers mois de la crise. Cette baisse représente 50 millions d'emplois à temps plein dans les six pays seulement pour lesquels les données sont disponibles, et elle est dix fois plus importante que la chute observée durant les trois premiers mois qui avaient suivi la crise financière mondiale de 2008-2009 (Graphique 1). Même dans les pays dotés de dispositifs complets de maintien dans l'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi a considérablement augmenté sous l'effet du non-renouvellement

¹ OCDE (2020) Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2020, Numéro 1, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/34ffc900-en>.

des contrats temporaires et de l'effondrement des embauches dans les entreprises. Même dans le scénario le plus favorable envisagé dans l'édition de juin 2020 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, selon lequel une deuxième vague d'infections pourrait être évitée, on prévoyait un taux de chômage en hausse atteignant 9,4 % en moyenne dans les pays de l'OCDE à fin 2020, contre 5,3 % à la fin de l'année 2019. Le rebond de l'activité économique, s'il a été rapide dans un premier temps, va probablement n'être que partiel, et la situation sur le marché du travail s'en trouvera très morose pendant une certaine durée. De plus, toute résurgence marquée des contaminations, comme on l'observe déjà dans de nombreux pays de l'OCDE, pourrait entraîner une nouvelle chute de la production. Une telle évolution assombrirait encore les perspectives sur le plan de l'emploi, comme on le voit dans le scénario des deux chocs successifs présenté dans les *Perspectives économiques* de juin. On voit donc se dessiner très nettement le risque que le marché du travail soit sérieusement mis à mal par la crise, à mesure de l'ancrage du chômage de longue durée et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois découragés qui pèsera sur le taux d'activité.

Graphique 2. Le COVID-19 a déclenché l'une des pires crises du marché du travail depuis un siècle

Variation en pourcentage du nombre total d'heures travaillées par rapport au nombre d'heures travaillées au cours du mois où a débuté la crise



Note : La crise financière mondiale a débuté en octobre 2008. Il n'existe pas de données comparables pour la période 2008-2009 pour l'Autriche, Israël, l'Italie et le Mexique. Le début de la crise liée au COVID-19 se situe en janvier 2020 pour le Japon et en février 2020 pour tous les autres pays. Pour le Mexique, les données récentes sont très incertaines car un nouvel outil d'enquête a été introduit en avril, ce qui pourrait affecter la comparabilité des résultats avec les mois précédents.

Source : Perspectives de l'emploi 2020 de l'OCDE (Chapitre 1), <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>.

5. **Le nombre de demandeurs d'emploi a bondi, y compris dans des pays dotés de dispositifs étendus de maintien dans l'emploi.** L'impact du choc est inégal selon les entreprises et les secteurs, certains étant particulièrement touchés, même pendant la phase de réouverture de l'économie (ex. : tourisme, accueil, culture et loisirs, commerce de détail, transport), alors que d'autres au contraire prospèrent (ex. : services et plateformes numériques). Les mesures budgétaires de grande ampleur mises en place pour soutenir les économies, les entreprises et l'emploi, ont considérablement accru les déficits budgétaires et la dette publique dans un grand nombre de pays.

6. **Les inégalités et les pressions sociales, déjà fortes dans de nombreux pays lorsque la crise du COVID-19 a éclaté, vont probablement s'intensifier.** Dans les pays de l'OCDE, le revenu disponible moyen du décile le plus riche de la population avoisinait

9.5 fois celui du décile le plus pauvre avant la crise, contre 7 fois dans les années 80. Avec la crise du COVID-19, de nombreux travailleurs faiblement rémunérés ont perdu leur emploi ou perdu une partie de leur revenu, et beaucoup ont été confrontés à un risque élevé de contamination lorsqu'il a fallu assurer la continuité de services essentiels pendant les périodes de confinement. Les travailleurs occupant des emplois atypiques, à savoir les indépendants et les salariés temporaires ou à temps partiel, ont été particulièrement exposés aux pertes de revenus et d'emplois, alors que, bien souvent, ils ne bénéficient pas d'une couverture sociale adéquate. D'après une enquête harmonisée en temps réel dans 11 pays de l'OCDE, parmi les actifs occupés avant le début de la crise, ceux qui se situent dans le quart supérieur de la distribution des revenus étaient en moyenne 50 % plus susceptibles de travailler à domicile en avril 2020 que les travailleurs situés dans le quart inférieur qui, à l'inverse, étaient deux fois plus susceptibles d'avoir cessé toute activité². Les travailleurs informels, dont beaucoup exercent dans des secteurs durement frappés par les mesures de confinement (par exemple, l'agriculture, le secteur de la prise en charge), ont subi d'importantes pertes d'emploi, sans accès à l'aide au revenu. L'incidence probable de la crise sur les revenus des ménages est moins claire, et diffère selon les pays. Dans certains d'entre eux, notamment en Espagne et au Royaume-Uni³, des mesures ponctuelles de protection sociale et des mécanismes de stabilisation automatiques ont atténué la perte de revenu des ménages les plus pauvres.

7. **La crise du COVID-19 accentue également les disparités régionales.** La part des emplois potentiellement menacés en raison des mesures de confinement varie sensiblement selon les régions, allant de moins de 15 % à plus de 35 % parmi 314 régions de 30 pays Membres de l'OCDE (et 4 pays européens non Membres)⁴. Le ralentissement de la demande mondiale porte préjudice à certains secteurs primaires, et la poursuite de l'affaiblissement des échanges et de la demande mondiale frappera durement les économies rurales, ces dernières s'appuyant davantage sur les activités pouvant faire l'objet d'échanges internationaux, telles que l'agriculture, l'exploitation minière ou le tourisme⁵.

8. **Les jeunes risquent une fois encore de faire partie des grands perdants de la crise.** Pour les diplômés de cette année, les chances de trouver un emploi, ou même un stage, à court terme risquent d'être minces, tandis que leurs camarades plus âgés sont confrontés à la deuxième crise majeure de leur jeune parcours professionnel. Le taux de chômage moyen des jeunes dans la zone de l'OCDE est passé de 11.3 % en février à 17.4 % en mai, avant de se replier à 15.8 % en juillet. Les jeunes ressentiront probablement les

² Galasso, V. et M. Foucault (2020), « Working during COVID-19: Cross-country evidence from real-time survey data », OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n° 246, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/34a2c306-en>.

³ https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=15118.

⁴ OECD (2020) « From pandemic to recovery: local employment and economic development », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 29 avril 2020, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/from-pandemic-to-recovery-local-employment-and-economic-development-879d2913/>.

⁵ OECD (2020) « COVID-19 and the food and agriculture sector: Issues and policy responses », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 29 avril 2020, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-the-food-and-agriculture-sector-issues-and-policy-responses-a23f764b>

effets de la crise pendant longtemps, sous la forme d'une moindre qualité des emplois et d'une baisse des salaires.

9. **La pandémie de COVID-19 pourrait entraîner un recul en matière d'égalité des sexes après des progrès durement acquis.** La crise frappe de manière disproportionnée les femmes, les exposant à un risque accru de dégradation de la situation de l'emploi, à une plus lourde charge de responsabilités familiales non rémunérées, à une pression supplémentaire dans les secteurs de la santé et des soins sociaux et à une aggravation des violences domestiques. Un document de référence a été élaboré pour la RCM afin d'approfondir l'analyse de cette question [[GOV/PGC/GMG\(2020\)3/FINAL](#)].

10. **La pandémie de COVID-19 a également eu des effets majeurs sur l'environnement au niveau des émissions à effet de serre, de la pollution de l'air et de l'eau, de la gestion des déchets et de la biodiversité.** Beaucoup seront sans doute passagers, mais certains pourraient perdurer sous forme d'évolutions structurelles ou comportementales à plus long terme. Les émissions mondiales de CO₂, par exemple, devraient baisser de 8 % en 2020 pour redescendre au niveau d'il y a dix ans⁶. Cette diminution ponctuelle n'aura toutefois pas d'effet à long terme sur la concentration de CO₂ dans l'atmosphère (responsable du changement climatique), laquelle continue d'augmenter rapidement. À défaut d'évolutions structurelles permettant de maintenir les émissions en-deçà des niveaux antérieurs à la pandémie, la situation restera inchangée. La pandémie a sensiblement amplifié les problèmes de gestion des déchets, obligeant les autorités publiques à faire face à une hausse exponentielle des déchets médicaux, à une demande accrue de plastiques à usage unique (utilisés dans l'alimentaire, les livraisons, les soins de santé et le commerce électronique), à une baisse des capacités de recyclage et à un effondrement du prix des plastiques recyclés sur les marchés.

11. **La pandémie et la crise économique qui en découle ont bien montré à quel point la santé et la résilience environnementales s'inscrivent en complément de la santé publique.** Une meilleure qualité de l'air et de l'eau, une gestion efficace des déchets et une protection renforcée de la biodiversité permettront non seulement de réduire la vulnérabilité des populations face aux pandémies, mais aussi d'améliorer le bien-être et la résilience de la société dans son ensemble. Une bonne qualité de l'air est bénéfique sur le plan de la santé publique et du bien-être, mais elle procure aussi des avantages économiques significatifs dans la mesure où le nombre de maladies liées à la pollution diminue, tout comme leur impact sur la productivité des travailleurs. La pandémie a mis en évidence le lien significatif entre la pollution atmosphérique et la mortalité par le COVID-19, les effets sanitaires de la pandémie se trouvant aggravés par des niveaux élevés de pollution de l'air intérieur et extérieur. De plus en plus d'éléments attestent en outre que la pollution de l'air augmente très sensiblement la transmission du SARS-CoV-2 par les voies aériennes. La préservation de la biodiversité et son utilisation durable sont également des facteurs essentiels, dans la mesure où la biodiversité et les services écosystémiques procurent des avantages évalués de 125 000 à 140 000 milliards USD par an (soit plus d'une fois et demie le PIB mondial). La préservation efficace de la biodiversité et son utilisation durable (impliquant la nécessité de résoudre le problème de la déforestation)

⁶ AIE (2020), Global Energy Review 2020, AIE, Paris, <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020#>.

limiteront le risque de transmission zoonotique tout en contribuant à maintenir les services écosystémiques existants⁷

12. **La crise a révélé l'existence de failles dans la préparation et l'aptitude des gouvernements à réagir, en termes de capacités comme de marge de manœuvre budgétaire, sapant par là même leur résilience.** Du fait de la crise, la confiance des citoyens risque de s'éroder encore davantage. De nouvelles attentes se font jour dans de nombreux pays quant au rôle des pouvoirs publics et à l'amélioration des processus décisionnels pour évoluer vers davantage de résilience, d'inclusion, d'efficacité et d'efficacité.

Une réaction publique sans précédent

13. **Les discussions au niveau des Ministres dans le cadre des trois TRMC ont démontré que les gouvernements ont essayé de faire face aux effets de la crise mentionnés ci-dessus à travers une réponse sans précédent dans son ampleur et sa rapidité.** Les gouvernements (et, souvent, les autorités régionales et locales) ont été en première ligne des initiatives mises en œuvre pour faire face à la crise et créer les conditions de la reprise, mettant en place de vastes trains de mesures de santé publique visant à contenir la propagation du virus, d'importants plans de relance budgétaire et monétaire, et des programmes innovants d'apport de liquidités aux entreprises, de protection de l'emploi (y compris *via* des dispositifs de maintien dans l'emploi) et d'aide aux plus vulnérables. Les discussions entre les Ministres qui ont eu lieu à l'OCDE autour des différentes dimensions de la crise et de la reprise ont permis aux pays Membres de confronter leurs expériences et leurs stratégies, tout en en dégagant un certain nombre de messages clés :

- Il y a un **grand nombre de points communs entre les objectifs et instruments retenus par les pays Membres de l'OCDE dans le cadre de leur réaction massive à la pandémie, faisant appel à la fois à la politique budgétaire et à la politique monétaire.** Les mesures économiques prises initialement ont généralement consisté avant tout à protéger les populations et à renforcer les capacités des systèmes de santé, à protéger les travailleurs et à remédier aux conséquences de l'arrêt soudain de l'activité pour les entreprises. Les pouvoirs publics ont utilisé toute une palette d'instruments pour aider les entreprises et les ménages, notamment des prestations d'assurance chômage renforcées, des dispositifs de chômage partiel, des transferts exceptionnels, des reports d'impôts, des garanties de prêts et des subventions salariales. Les banques centrales ont apporté des liquidités et assuré la continuité du crédit, en procédant à des baisses de taux d'intérêt, des achats d'actifs et des interventions sur des segments des marchés financiers soumis à des tensions extrêmes. La réaction des pays Membres de l'OCDE à la pandémie dans les domaines économique et social a été immédiate, substantielle en termes quantitatifs, déterminée et globale d'un point de vue qualitatif, et caractérisée par de nombreuses similitudes entre pays. Dans leur réponse, il semble que les pouvoirs publics aient pris en compte les grands enseignements tirés des solutions adoptées face à la crise de 2008.

⁷ OCDE (2020) "Environmental health and strengthening resilience", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 21 avril 2020, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/environmental-health-and-strengthening-resilience-to-pandemics-73784e04/>.

- Les pouvoirs publics se sont aussi **attachés à la dimension sociale de la crise, et donnent la priorité à une reprise porteuse de créations d'emplois mettant l'accent sur les catégories de la population les plus vulnérables ainsi que sur certains types de travailleurs**. Les pouvoirs publics ont généralement réagi par une intervention massive et rapide afin de soutenir les travailleurs et les familles. La création d'opportunités et d'emplois pour la jeunesse est une priorité dans la grande majorité des programmes de relance des pays Membres de l'OCDE. Les pouvoirs publics ont dû aussi réviser leurs programmes de protection sociale afin de corriger des faiblesses et d'élargir leur couverture aux plus démunis. Certaines de ces réponses témoignent aussi de la prise en compte de la problématique hommes-femmes, dans la mesure où les femmes pâtissent de manière disproportionnée des retombées économiques de la crise.
- La reprise est aussi perçue comme **une opportunité unique pour soutenir des transformations structurelles vers des économies plus résilientes et plus durables**. Nombreux sont les pays qui ont intégré des initiatives de relance « verte » et de transformation numérique dans leurs stratégies afin de créer un effet positif sur la croissance, les revenus et l'emploi et tout en s'attaquant aux fractures numériques ainsi qu'aux urgences environnementales. Néanmoins, comme indiqué dans la Synthèse de l'OCDE « *Mettre la reprise verte au service de l'emploi, des revenus et de la croissance* », préparée pour la TRMC du 14 septembre et le rapport intermédiaire des Perspectives économiques de septembre, des progrès sont encore possibles dans cette direction.
- Les gouvernements sont par ailleurs **tout disposés à collaborer avec l'OCDE et à recevoir son soutien sous forme d'analyses, d'éléments factuels, de données et de recommandations d'action concernant les différentes dimensions de la reprise**.

La nécessaire coopération internationale et la réponse de l'OCDE

14. **L'action publique à l'échelle internationale a donné lieu à quelques résultats, mais elle n'est pas encore à la hauteur de l'ambition des réponses apportées au niveau national.** La crise du COVID-19 a mis en lumière la nécessité d'une coopération internationale renforcée en vue de collaborer et de coordonner l'action pour mettre au point et distribuer massivement des traitements et vaccins efficaces, d'échanger des informations sur la pandémie, de coordonner les mesures budgétaires et monétaires, de promouvoir la résilience dans les chaînes de valeur mondiales et de faire en sorte que l'offre mondiale de biens et de services essentiels reste fluide, pour ne citer que quelques exemples. En s'appuyant sur les enseignements tirés de la Crise financière mondiale de 2008, il importera de resserrer la coopération et de favoriser le dialogue entre les économies avancées et émergentes, dans le but notamment de maximiser l'impact des plans de relance. Le Plan d'action annoncé du G20 face au COVID-19 et le Plan de riposte d'urgence et de relance du G20 dans les pays en développement, à l'élaboration desquels l'OCDE contribue activement, sont des avancées importantes à cet égard, mais il faut aller plus loin encore.

15. **L'OCDE soutient des actions multilatérales et nationales engagées pour faire face à la pandémie de COVID-19 par le biais de son corpus incomparable de données internationales de qualité et d'analyses comparatives, de l'échange de bonnes pratiques, de ses conseils sur les politiques à suivre et de sa capacité de mobilisation.** La Plateforme numérique de l'OCDE consacrée à la lutte contre le coronavirus (COVID-19) propose des analyses et des recommandations sur un large éventail de sujets pour répondre aux nouveaux défis sanitaires, économiques et sociétaux soulevés par la crise liée

à la pandémie. À ce jour, elle propose environ 160 synthèses en six langues et a déjà accueilli plus de 1.2 million de visiteurs uniques. En outre, l'outil de suivi des politiques des différents pays (« Country Policy Tracker ») de l'OCDE offre une base de données centralisée des mesures prises par les pouvoirs publics face aux différents aspects de la crise du COVID-19, permettant l'échange d'expériences et de meilleures pratiques entre les pays Membres de l'OCDE et d'autres. L'Organisation dans son ensemble a fait de la lutte contre le COVID-19 sa priorité, en soutenant les Membres et la communauté internationale dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces, fondées sur des données concrètes, de nature à préserver la vie et les moyens de subsistance des populations. L'OCDE a aussi bénéficié de la contribution de ses deux organes consultatifs officiels, Business à l'OCDE (BIAC) et la Commission syndicale consultative (TUAC).

Sur la voie d'une reprise forte, résiliente, verte et inclusive

16. **Alors que le virus continue de se propager dans plusieurs régions du monde, de nombreux pays voient à nouveau augmenter le nombre de contaminations, et tous doivent planifier la reprise dans un contexte où il faut désormais continuer à vivre avec la pandémie.** Contenir la pandémie au moyen de mesures de santé publique et de stratégies de dépistage, de suivi et de traçage reste une priorité pour les décideurs publics. Sur le plan de la santé, l'effort porte désormais sur la mise au point de vaccins et de traitements efficaces qui puissent être distribués à la population mondiale à des prix abordables, par exemple par le biais de partenariats entre les secteurs public et privé et de la coopération internationale. Néanmoins, compte tenu du fait que le COVID-19 devrait rester une préoccupation constante pendant quelque temps, les pays se concentrent déjà sur les mesures qui doivent être prises par les pouvoirs publics pour promouvoir une reprise économique durable et créatrice d'emplois.

17. **S'il est absolument prioritaire d'enrayer le ralentissement de l'activité économique et la contraction de l'emploi au lendemain de la crise du COVID-19, la reprise offre aussi l'occasion d'opérer des transformations pour « reconstruire sur de meilleures bases », en intégrant les enseignements tirés de la crise.** Les pays Membres de l'OCDE sortent de la gestion de crise pour se saisir de problématiques structurelles, comme en témoignent les discussions tenues pendant les TRMC, au cours desquelles les Ministres ont présenté des plans et programmes de relance qui vont bien au-delà des réponses immédiates à la crise. On observe semble-t-il un phénomène de convergence remarquable entre les pays, qui abordent la reprise comme une occasion offerte de s'attaquer aux vulnérabilités qui préexistaient dans nos économies, de corriger les inégalités de revenu et de perspectives, qui sont marquées et/ou qui vont en se creusant, de s'acheminer vers un futur où le numérique occupera une place plus importante, de développer la résilience en intégrant les enseignements tirés de la crise, d'agir pour empêcher la crise climatique imminente et se préparer à d'autres « inconnues ». De la même manière, alors que les pouvoirs publics s'emploient actuellement à soutenir la reprise sur le plan sanitaire, social et économique, les gouvernements font des efforts pour renforcer leur capacité à agir avec efficacité et à maintenir la confiance. Notamment, il leur faut développer une compréhension granulaire de l'impact de leurs politiques, au niveau des entreprises, des ménages et des individus, en permettant aux citoyens de mieux s'appropriier les choix opérés par les décideurs et en établissant un cadre décisionnel transparent, responsable et équitable.

18. **Le moment est donc venu, dans le contexte d'une approche plaçant l'humain au cœur des préoccupations, de débattre du type de reprise qui doit s'amorcer, et non**

simplement de sa vigueur, ainsi que de la qualité de la croissance économique. La RCM de l'OCDE de 2020, sur la base des discussions entre les Ministres de l'OCDE lors des trois TRMC, propose d'envisager la reprise dans une perspective plus large mettant l'accent sur les moyens de relancer une croissance forte et durable, mais qui permette aussi : 1) d'intégrer systématiquement une résilience systémique orientée vers l'avenir dans toutes les dimensions de l'action publique, et plus particulièrement dans les domaines où la nécessité d'asseoir la résilience s'impose avec le plus de force (santé, marchés du travail, infrastructures, échanges internationaux, systèmes alimentaires, capacité des administrations publiques et endettement public et privé) ; 2) de ne perdre de vue ni la crise climatique ambiante ni d'autres urgences environnementales, et de reconnaître pleinement aux secteurs et activités verts leur rôle de moteurs de la croissance, de la création d'emplois et de l'investissement et de piliers de la reprise ; et 3) de promouvoir une reprise généralisée et socialement inclusive, en mettant l'accent sur l'importance de la création d'emplois de qualité pour tous, y compris les femmes, les jeunes et les autres catégories vulnérables. Il est possible de faire en sorte que ces objectifs se renforcent mutuellement, dans une optique de complémentarité, grâce à des approches spécifiques de l'action publique adaptées aux circonstances de chaque pays, car les effets de la crise ainsi que les points forts et les vulnérabilités avant la crise varient amplement d'un pays à l'autre. Pour cela, il est nécessaire d'utiliser des cadres intégrés comme l'approche de l'OCDE sur le bien-être, qui prennent en compte au même titre les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement économique.

19. **Étant donné les interconnexions qui caractérisent l'économie mondiale, la reprise ne pourra être généralisée et résiliente que si elle est envisagée dans une perspective planétaire.** Un redressement des pays Membres de l'OCDE ne suffit pas. Les économies émergentes et en développement jouent un rôle moteur dans la croissance depuis les années 2000. La pandémie a frappé les pays en développement quel que soit leur niveau de revenu et de développement en Amérique latine, en Afrique, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, en Asie et dans d'autres régions du monde, venant souvent exacerber des vulnérabilités et des crises préexistantes. Des efforts internationaux importants devront être déployés pour atténuer les effets de la crise sur les populations les plus vulnérables du monde, renforcer les biens publics mondiaux et promouvoir une croissance véritablement mondiale et durable. Étayer une reprise forte, résiliente, verte et inclusive dans les pays en développement permettra aussi d'accroître la résilience et l'inclusivité à l'échelle de la planète. Il faudra intensifier la coopération internationale, y compris dans le cadre des forums de gouvernance mondiaux, pour réagir aux enjeux transnationaux associés à la reprise, qu'il s'agisse de la mise au point et de la distribution de vaccins ou encore de la nécessité d'une résilience plus grande dans les chaînes de valeur mondiales. Une coopération étroite entre les grandes économies, au sein de l'OCDE et au-delà, permettra d'accroître l'efficacité des politiques macroéconomiques. Les outils de l'OCDE au service des relations mondiales, tels que les relations qu'elle entretient avec les Partenaires clés de même que ses programmes régionaux et par pays, peuvent venir étayer ces efforts de coopération.

Les priorités d'action publique au service de la reprise

20. **Dans un climat de forte incertitude, la relance et le soutien d'une croissance pour tous exigeront de combiner des politiques budgétaires et monétaires accommodantes, des interventions structurelles et sectorielles pour faciliter les restructurations économiques nécessaires, et la poursuite d'une action volontariste pour contenir le virus.**

- Face à la propagation persistante de la pandémie dans nombre de régions du monde et à sa résurgence dans de nombreux pays de l'OCDE, ces derniers mois et semaines, **contenir la pandémie au moyen de mesures de santé publique** demeure une priorité pour protéger non seulement des vies, mais aussi les moyens de subsistance des populations. Il faudra, au moins jusqu'à ce que des vaccins efficaces aient été mis au point et mis à disposition, que les responsables de l'action publique réduisent le risque de nouvelles mesures de confinement en associant des stratégies de dépistage, de suivi des patients et de traçage de leurs contacts, des mesures d'hygiène et de distanciation physique et des réponses rapides et ciblées aux phénomènes locaux de propagation du virus. Des actions de sensibilisation et des stratégies de communication efficaces seront déterminantes pour agir sur les comportements. Parallèlement, les initiatives visant à mettre au point vaccins et traitements devront s'accompagner d'actions permettant de constituer les capacités de production et de distribution nécessaires, y compris grâce à des partenariats efficaces entre les secteurs public et privé et à une collaboration internationale. Plus généralement, les premiers enseignements tirés de la crise plaident en faveur de stratégies permettant de rendre les systèmes de santé plus résilients et d'améliorer leur état de préparation, notamment en développant le recours aux technologies numériques, en faisant une meilleure utilisation de données en temps réel plus granulaires, en adoptant une approche plus holistique, déployée à l'échelle de toutes les administrations, de la gestion des risques de santé publique, et en définissant des stratégies efficaces pour renforcer, en tant que de besoin, les capacités en matière d'infrastructures, de professionnels de santé et de fournitures médicales.
- S'agissant de l'élaboration des politiques économiques, les pouvoirs publics devront **aider au redémarrage des économies lourdement touchées, accompagner les chômeurs dans leur recherche d'emploi et faciliter le redéploiement des ressources vers de nouveaux secteurs de croissance, tout en portant une attention particulière au développement de nouvelles perspectives en faveur des groupes défavorisés**. Ces objectifs nécessiteront de conjuguer une orientation accommodante des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles bien pensées. Les mesures de relance et programmes de soutien de la reprise devront être axés en priorité sur l'investissement productif et les entreprises viables (y compris les PME, qui sont confrontées à des difficultés particulières), ainsi que sur des infrastructures durables et de qualité, créant ainsi les conditions d'une croissance à long terme. Ces programmes devront aller de pair avec des mesures de réinsertion des salariés licenciés et être coordonnés avec l'action des entreprises pour une gestion responsable de la crise. Les programmes d'accompagnement devront être évalués et ajustés en conséquence. Tous les acteurs économiques – entreprises, partenaires sociaux et travailleurs – devraient œuvrer de concert à la reconstruction d'un marché du travail plus porteur. Il faudra également coordonner l'action au niveau international pour une meilleure efficacité de la réponse. Ce n'est que lorsque l'activité sera solidement répartie – pas avant – que les pouvoirs publics devront s'atteler au niveau élevé des déficits de leurs finances publiques et de leur dette, en procédant à un examen des deux volets dépenses et recettes de leur budget. La réforme fiscale peut jouer un rôle dans le rétablissement des finances publiques, mais d'autres considérations devraient également entrer en ligne de compte, telles que l'inclusivité, la résilience et la durabilité. Les politiques structurelles devraient cibler une amélioration des gains de productivité, notamment en mettant l'accent sur des programmes efficaces

du marché du travail et sur des perspectives de reconversion et de montée en compétences de la main-d'œuvre, une priorité fondamentale pour les Ministres de l'OCDE qui a été soulignée lors des trois TRMC. Enfin, une approche plus fine de la reprise, allant jusqu'à décomposer son évolution au niveau des régions, des villes et des zones rurales, et en fonction du rôle des différents secteurs économiques (y compris l'économie sociale et les entreprises sociales) ont également leur importance, étant donné le caractère asymétrique de l'impact de la crise. Une reprise équilibrée devra s'accompagner de mesures visant à éviter que la crise augmente les clivages entre les zones urbaines et les zones rurales ainsi que d'autres déséquilibres régionaux. Parallèlement, la coopération internationale, qui permet de préserver l'ouverture des marchés et les flux d'échanges et d'investissements, y compris dans le cadre des mouvements essentiels des biens, des services et des hommes et femmes d'affaires, sera vitale pour soutenir une reprise qui soit solide et inclusive.

- La science, la technologie et l'innovation, notamment dans le contexte de la transformation numérique, peuvent être un moteur puissant de croissance et de résilience dans le processus de reprise. La crise a accéléré la transformation numérique, et la plus grande disponibilité des données et des technologies numériques a sans doute permis aux pouvoirs publics de réduire l'impact de la crise sur la santé et de préserver l'activité économique. L'accélération de la transformation numérique ouvre d'immenses perspectives, mais s'accompagne aussi de risques qu'il convient d'aborder et de gérer avec soin, par une coopération entre les administrations, les entreprises et les consommateurs. La crise a aussi **mis en lumière un certain nombre de questions qu'il convient de traiter en urgence pour que les technologies numériques puissent être un catalyseur de la reprise**, et sur lesquelles porte le projet de l'OCDE *Vers le numérique*. Ces questions, qui font partie du projet Going Digital de l'OCDE, sont les suivantes : la nécessité de nouveaux investissements dans l'infrastructure à très haut débit (dont l'importance a été mise en évidence par la crise) ; la lutte contre les fractures numériques et le développement, dans tous les segments de la société, des compétences requises pour travailler dans un environnement numérique ; la diffusion des technologies et des savoir-faire du numérique auprès de toutes les entreprises, y compris les PME ; le renforcement de la résilience et de la sécurité numériques ; et la promotion de la gouvernance des données, y compris de la protection des données et de la vie privée, pour renforcer la confiance des citoyens et des consommateurs ainsi que l'utilisation éthique des données. La dynamique qui s'est développée dans le contexte de la crise en faveur d'une adoption plus large des technologies numériques et de l'innovation par les administrations offre une excellente occasion de multiplier les efforts en ce sens. En outre, il importe plus que jamais de mener à bonne fin les discussions en cours sur le commerce numérique. Il conviendrait que les pouvoirs publics élaborent et mettent en œuvre des cadres d'action efficaces au niveau national et international, notamment au niveau de l'OCDE, afin que les nouvelles technologies, dont l'intelligence artificielle (IA) et la technologie des chaînes de blocs, puissent avoir l'impact souhaité sur la productivité et le bien-être et jouer ainsi un rôle en mettant le numérique au service de la reprise. Enfin, les pouvoirs publics pourraient également souhaiter **repenser le rôle des avis scientifiques, les modèles de financement de la recherche-développement (R-D) et les mesures d'incitation susceptibles d'aider à la mise sur le marché des innovations, s'agissant notamment des biens publics mondiaux**.

21. **La reprise devrait être axée sur la création d'emplois de qualité et sur l'amélioration du bien-être et de l'inclusion dans tous les segments de la société.** À cette fin, une approche globale sera nécessaire, qui intègre la question de l'inclusivité dans l'ensemble des programmes de reprise. Il faudra mettre l'accent notamment sur les marchés du travail, la protection sociale, les systèmes éducatifs et d'apprentissage tout au long de la vie, et l'égalité femmes-hommes :

- Les pouvoirs publics devraient **renforcer l'inclusivité et la résilience des marchés du travail et des systèmes de protection sociale.** Comme la crise risque de conduire à l'enracinement d'un chômage de longue durée et de laisser des cicatrices durables sur les segments vulnérables de la population et de la main-d'œuvre, en particulier parmi les jeunes, des mesures volontaristes s'imposent. Toute la difficulté à court terme consiste, d'une part, à garantir des normes d'hygiène et de sécurité au travail et, d'autre part, à continuer de fournir des aides et à préserver l'emploi tout en adaptant la réponse des marchés du travail et des politiques sociales pour que celle-ci prenne en compte la variabilité de la situation des actifs, des ménages et des entreprises à mesure que l'activité économique commence à gagner des secteurs encore durement éprouvés. En outre, les pays devront revoir et ajuster la couverture et la pertinence des mesures de garantie de revenu au fur et à mesure de l'évolution de la crise. Il faudrait veiller aux difficultés que soulève le cas des travailleurs en contrat atypique et relevant de l'économie informelle, dans la perspective de la régularisation de leur emploi. À plus long terme, la montée des inégalités et la promotion du bien-être requerront des marchés du travail plus inclusifs et plus résilients, comme indiqué dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 2018. À cette fin, il faudra agir avec détermination pour : a) mieux accompagner les transitions d'un emploi à l'autre et soutenir la montée en compétences et la reconversion de tous les actifs, notamment au moyen de l'apprentissage tout au long de la vie et de l'orientation professionnelle ; b) réduire les disparités d'accès à la protection sociale, transformer les dispositifs temporaires en véritables mutations structurelles, selon les besoins ; et c) maintenir le rôle du dialogue social et de la négociation collective pour renforcer la résilience du marché du travail. Toutes ces priorités ont fait partie des discussions de la deuxième TRMC du 7 juillet.
- Une **démarche inclusive et innovante pour le secteur de l'éducation** devrait être l'un des piliers essentiels de la reprise. Faire en sorte que les écoles restent ouvertes, tout en étendant et en améliorant les systèmes d'enseignement à distance et hybride demeure une priorité essentielle pour de nombreux pays. Il sera déterminant de cibler le soutien sur les élèves défavorisés, pour les aider à rattraper les enseignements qui leur ont fait défaut et les maintenir dans une démarche d'apprentissage sur le long terme. Les pouvoirs publics devront remédier aux effets de l'interruption des apprentissages dans les différents groupes d'âge et aussi, ce qui est très important, pour les différents groupes d'apprenants (en particulier, les élèves défavorisés n'ayant guère accès à la technologie, ayant des besoins particuliers, issus d'un milieu socio-économique modeste et/ou dont la maîtrise de la langue est limitée (comme les migrants, les demandeurs d'asiles ou les réfugiés). Peut-être plus important encore, l'action publique devrait viser tout particulièrement à préserver la motivation des élèves défavorisés et la continuité de leur apprentissage, et réduire autant que possible l'abandon scolaire. Certains pays auront probablement besoin de maintenir et d'approfondir le perfectionnement professionnel des enseignants pour étayer le soutien apporté aux

élèves défavorisés et l'apprentissage en ligne et hybride. Les enseignants ont besoin d'un accompagnement pour intégrer efficacement la technologie dans leurs pratiques et leurs méthodes éducatives.

- Les retombées disproportionnées de la crise du COVID-19 sur les femmes appellent à **des mesures globales visant à promouvoir l'égalité des sexes dans le cadre d'une reprise inclusive**. Un document de référence [[GOV/PGC/GMG\(2020\)3/FINAL](#)] a également été élaboré en vue de nourrir les discussions de la RCM, couvrant un vaste éventail de domaines de l'action publique visant à éviter que la crise et les réponses qu'elle a suscitées n'aggravent encore les inégalités préexistantes entre hommes et femmes.

22. **La reprise offre aussi l'occasion de s'attaquer à des crises et des problèmes environnementaux de dimension mondiale, comme le changement climatique, la pollution de l'air et de l'eau, la perte de biodiversité, la dégradation des océans et l'utilisation inefficace des ressources.** La crise est venue nous rappeler le lien crucial qui existe entre l'environnement et la santé humaine, ainsi que l'urgence de s'attaquer aux problèmes environnementaux. De nombreux gouvernements ont inclus des mesures « vertes » dans les programmes de relance budgétaire et d'investissement qu'ils ont adoptés face à la crise liée au COVID-19. Remédier aux problèmes environnementaux et passer d'une économie linéaire à une économie circulaire peut constituer aussi une stratégie « doublement gagnante » pour renforcer la croissance et l'investissement tout en créant de nouveaux emplois dans certains secteurs et en favorisant une restructuration sectorielle des activités économiques qui leur permette de devenir plus résilientes, plus vertes et plus durables. Néanmoins, les données de l'OCDE tendent à indiquer, que pour l'heure, le rapport entre dépenses vertes et non vertes ne joue pas en faveur de résultats positifs sur le plan environnemental. Les gouvernements ont l'occasion d'accélérer leurs projets de transition vers une économie bas carbone (par exemple en investissant dans les énergies renouvelables, les infrastructures résilientes, l'efficacité énergétique et une agriculture plus durable) et, par là même, de permettre aux pays d'atteindre leurs objectifs nationaux et internationaux dans le domaine de l'environnement (y compris dans le cadre de l'Accord de Paris). La faiblesse des prix de l'énergie peut également offrir la possibilité de promouvoir la tarification du carbone et une réforme des subventions aux combustibles fossiles. Assurer une meilleure cohérence entre les systèmes fiscaux et les objectifs de l'action publique en matière d'environnement et de climat, notamment en s'appuyant sur la tarification du carbone, peut non seulement permettre d'accroître les recettes publiques destinées à financer la reprise, mais aussi contribuer à fixer des règles du jeu équitables pour les technologies propres et l'innovation verte. Il faudra déployer des efforts pour faire en sorte que cette transition soit également durable et inclusive sur le plan social, en mettant l'accent sur les compétences et les partenariats entre les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes au service d'une transition juste. Les entreprises ont également un rôle à jouer pour prévenir et prendre en compte les impacts sur l'environnement tout au long des chaînes d'approvisionnement, comme les y invitent les normes internationales en matière de conduite responsable des entreprises, et notamment les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Enfin, étant donné qu'une reprise verte exigera des ressources financières considérables, la finance durable jouera un rôle extrêmement important pour mobiliser l'investissement public et privé, notamment en matière d'infrastructures durables et résilientes. Le Recueil de bonnes pratiques pour des investissements de qualité dans les infrastructures de l'OCDE sera un instrument utile à cet égard.

23. **La résilience systémique est indispensable pour faire face à la pandémie de COVID-19 et, de manière cruciale, pour absorber les chocs futurs** Comme le montre la pandémie de COVID-19, l'imbrication étroite des problèmes auxquels sont confrontées les sociétés modernes exige l'adoption d'une approche systémique et anticipative pour renforcer la résilience. Les approches classiques de la prévention des risques sont nécessaires, et doivent être renforcées, mais elles ne sont pas suffisantes. La pensée systémique offre une méthodologie permettant de rompre avec les cloisonnements institutionnels et scientifiques et d'élaborer des politiques et des approches intégrées, afin de garantir que les systèmes (économique, social, numérique, etc.) soient moins exposés au risque d'une défaillance généralisée en cascade, y compris du fait des perturbations grandissantes provoquées par le climat. La résilience doit être intégrée dans toutes les dimensions de l'action publique et de la métrique. Quelques domaines et certaines séquelles de la crise actuelle offrent de bons exemples à cet égard :

- La crise du COVID-19 a souligné la nécessité de **renforcer la résilience des marchés du travail, des systèmes de protection sociale (voir plus haut) ainsi que des systèmes de santé**. En ce qui concerne ces derniers, les pouvoirs publics ont l'occasion de mettre en pratique les enseignements tirés de la crise et **d'améliorer l'état de préparation des systèmes de santé**, notamment en faisant une meilleure utilisation de données en temps réel plus granulaires, en adoptant une approche plus holistique, déployée à l'échelle de toutes les administrations, de la gestion des risques de santé publique comme les pandémies, et en définissant des stratégies efficaces pour renforcer, en tant que de besoin, les capacités en matière d'infrastructures, infrastructures, des professionnels de santé et des fournitures médicales. Les technologies numériques peuvent également jouer un rôle majeur.
- Les pouvoirs publics ont été le fer de lance des initiatives prises pour maintenir à flot les économies et les sociétés, dans un contexte d'énormes attentes de résultats concrets à leur égard. La crise liée au COVID-19 montre que **les capacités et la résilience des pouvoirs publics doivent être renforcées**. Les pouvoirs publics doivent investir dans un large éventail de capacités, notamment l'anticipation, la gestion de l'information, des données et des risques, la communication avec les citoyens et les parties prenantes, la lutte contre la désinformation, ainsi que la coordination des politiques publiques et la collaboration internationale. Les systèmes de gouvernance publique (entre autres, les procédures budgétaires, les pratiques en matière de réglementation ou les marchés publics) doivent devenir plus adaptables et plus résilients face à des événements inattendus et des crises comme celle du COVID-19. Compte tenu des lacunes observées aujourd'hui concernant la fourniture de biens essentiels, il sera attendu des autorités qu'elles prennent des mesures pour mieux satisfaire les attentes de leurs concitoyens en termes de garantie de la disponibilité de ces biens à l'avenir. Cela passera par une définition des biens essentiels et du champ qu'ils recouvrent, ainsi que de leur gouvernance dans une économie de marché fonctionnelle. En outre, la **gouvernance des processus de décision et de la hiérarchisation des priorités** est essentielle pour faire en sorte que les pouvoirs publics entendent les besoins et appréhendent bien les effets des politiques publiques sur l'ensemble de la population – notamment les jeunes, les femmes et les hommes, et les personnes défavorisées – et que les décisions prises **garantissent que la reprise verte et inclusive profite à tous**. C'est un aspect qui est non seulement crucial pour assurer l'efficacité de l'action gouvernementale dans le cadre de la reprise, mais aussi pour

renforcer la confiance dans l'État et les institutions publiques, qui a été encore amoindrie dans certains contextes du fait de la crise.

- Il est clairement nécessaire de **renforcer la résilience des chaînes de valeur mondiales (CVM), afin de mettre en pratique les leçons tirées de la crise, notamment concernant la fourniture des biens essentiels**. Néanmoins, ces efforts devraient mettre à profit, et non compromettre, les **effets positifs de l'ouverture aux échanges et à l'investissement dans le cadre du système multilatéral fondé sur des règles**, qui seront cruciaux pour une reprise inclusive. Si les efforts de mise en place de chaînes d'approvisionnement résilientes incombent en grande partie au secteur privé, les pouvoirs publics ont aussi un rôle essentiel à jouer pour assurer la fourniture de biens essentiels, par exemple en anticipant les perturbations et en favorisant la transparence. Le présent document donne des orientations sur les options envisageables pour améliorer la fourniture stratégique de biens essentiels (voir point 2, session en sous-groupe 2) et définit comment l'OCDE peut prêter son concours aux pouvoirs publics dans la réflexion qu'ils ont engagée sur cette importante question. Une collaboration internationale et des données robustes seront essentielles à cet égard. De même, il faudrait que les plans de relance actuels reposent sur des mesures de soutien transparentes, limitées dans le temps et ciblées, qui soient en phase avec les objectifs en matière de concurrence et les objectifs de l'action publique à plus long terme (notamment en termes de transformation numérique et de transition vers une économie bas carbone), de manière à **renforcer et préserver des règles du jeu équitables à l'échelle mondiale**. Une poursuite de la diffusion de normes de l'OCDE qui contribuent à promouvoir des règles du jeu équitables en matière de concurrence sur les marchés mondiaux peut également étayer le rôle des échanges et des investissements internationaux dans le cadre de la reprise. Les contributions de l'OCDE au G20, ses relations avec les Partenaires clés ainsi que ses Programmes régionaux et par pays peuvent grandement concourir à la diffusion de ces normes.
- **L'augmentation des niveaux d'endettement public et privé** va constituer l'une des principales séquelles de la crise liée au COVID-19. Sur le front de la dette publique, **des réformes structurelles accompagnées de mesures de soutien budgétaire et monétaire** seront essentielles pour renforcer la croissance potentielle et réduire le ratio dette/PIB. Adopter des règles budgétaires judicieusement conçues, réformer les procédures budgétaires et les examens des dépenses, et poursuivre les efforts de transparence concernant la publication et le contrôle des bilans des administrations publiques constitueront des priorités importantes. Pour que ces réformes produisent pleinement leurs effets, il faudrait que les autorités les élaborent en collaboration avec leurs destinataires et d'autres parties prenantes, en prenant en compte des considérations d'économie politique plus générales et en renforçant la confiance dans les institutions, en particulier d'institutions budgétaires indépendantes. Une fois les économies sorties de la crise, il sera également nécessaire d'accroître les recettes publiques pour améliorer la viabilité de la dette dans certains pays. Sur le front de la dette privée, les gouvernements doivent **suivre de près l'augmentation probable des cas d'insolvabilité et de faillite parmi les entreprises**, qui pourrait avoir des effets de rétroaction négative sur les marchés d'obligations de société ainsi que sur le système financier. Les aides publiques aux entreprises devraient prendre de plus en plus en compte des instruments de financement autres que la dette étant donné le niveau du ratio dette des entreprises/fonds propres. Les Principes de haut niveau

du G20 et de l'OCDE sur le financement des PME peuvent être utiles à cet égard. Les aides devraient être supprimées progressivement, et des réformes destinées à simplifier les procédures d'insolvabilité pourraient également être nécessaires pour faciliter les restructurations d'entreprises. Enfin, il faudrait aussi suivre les effets de la crise sur l'endettement des ménages.

24. Enfin, une reprise véritablement inclusive et résiliente exigera de prendre en compte des régions et pays du monde au-delà des seuls Membres de l'OCDE et, en particulier, les pays en développement. La crise **met à mal des années de progrès en matière de développement, entraîne une forte recrudescence de la pauvreté, compromet la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations Unies et frappe au premier chef les populations les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète.** L'économie informelle endémique et la marge de manœuvre budgétaire limitée qui prévalent dans certains pays en développement nuisent à leur capacité de répondre efficacement à la crise et risquent d'aggraver le coût social de la pandémie. La conjonction de plusieurs crises – sanitaire, sécuritaire, alimentaire et environnementale – dans certaines régions en développement pourrait nuire à la stabilité politique et avoir des retombées qui dépassent les frontières nationales. Le cas particulier des pays à revenu intermédiaire devrait être examiné. Dans pareil contexte, **une réponse mondiale sans précédent dans son ampleur, sa portée et son ambition s'impose**, à travers l'aide publique au développement (APD), des efforts d'allègement de la dette dans le prolongement de l'Initiative de suspension du service de la dette (DSSI) du G20, et d'autres sources de financement du développement durable, réponse qui devrait être poursuivie et amplifiée. De même, il est indispensable de favoriser une coopération internationale accrue en matière d'échanges et d'investissement, de développer l'accès à la technologie et de promouvoir la coordination des politiques macroéconomiques dans le cadre d'un système multilatéral porteur et redynamisé. Enfin, assurer une coordination internationale à l'appui de la cohérence des mesures adoptées pour remédier aux conséquences de la crise et renforcer la résilience, dans l'optique d'éviter d'éventuelles retombées négatives sur les pays en développement ou de les corriger par des mesures adaptées, sera de la plus haute importance. Un document de référence sur le développement [[COM/DCD/DAC/DEV/GB\(2020\)1/FINAL](#)] a été élaboré en vue de nourrir les débats de la RCM.

Assurer une continuité : vers un cadre intégré pour un avenir durable

25. **La reprise après la crise du COVID-19 sera l'occasion de repenser l'approche actuelle de la croissance économique et d'envisager d'en élargir le champ pour mieux intégrer les différentes dimensions évoquées plus haut.** La pandémie de COVID-19 a levé le voile sur des problèmes préexistants et, dans certains cas, les a aggravés. Avant même la pandémie, de nombreuses économies étaient déjà confrontées à une conjonction de phénomènes – faible croissance économique, creusement des inégalités au niveau des chances offertes et des résultats obtenus, et urgences environnementales de plus en plus graves – tout en ayant par ailleurs à mener plusieurs transitions majeures et susceptibles d'induire des bouleversements : la transformation numérique, le vieillissement démographique et la décarbonation.

26. **L'OCDE a consacré des travaux de fond aux liens entre croissance, inégalités et questions environnementales.** Ces travaux, notamment dans le contexte des axes de travail sur la croissance inclusive, le bien-être, l'égalité femmes-hommes et la croissance verte, ainsi que dans des publications de référence de l'OCDE comme *Objectif croissance*,

ont permis de dresser un tableau plus complet i) de la nature du lien entre la croissance de la production et un bien-être durable, objectif ultime de la politique économique, et de la façon dont l'optimisation de la production et de la consommation devrait être combinée à d'autres objectifs liés à la durabilité, ce qui exige de procéder à des arbitrages et de dégager de possibles synergies ; ii) de la relation interactive entre la croissance économique et des facteurs comme les inégalités et l'environnement ; iii) de ce que l'on entend par croissance économique et de la façon dont elle doit être mesurée ; et iv) de la manière selon laquelle de grandes tendances telles que le vieillissement démographique et la transformation numérique influent sur la croissance, ainsi que sur d'autres dimensions du bien-être.

27. Sur la base des discussions qui ont eu lieu lors des TRMC, la RCM offre aux Ministres l'occasion de partager l'expérience qu'ils ont acquise et de formuler des orientations à haut niveau sur le programme de l'OCDE pour les années à venir. Les Ministres auront la possibilité d'échanger leurs vues sur les lacunes à combler et d'inviter l'OCDE à poursuivre ses travaux à l'appui d'une reprise forte, résiliente, inclusive et durable, en améliorant encore les outils de mesure (en vue notamment de compléter les mesures conventionnelles de la production économique pour aller au-delà de la seule mesure du PIB), en recueillant de nouvelles données empiriques et en élaborant des outils d'analyse plus performants pour traiter les données collectées en adoptant une approche plus intégrée. Les Ministres pourront également réfléchir ensemble à la manière d'utiliser ces données de façon plus systématique dans la formulation des politiques. Ces travaux devraient venir en complément de l'axe de travail tout particulièrement consacré aux outils de mesure se rapportant à la transformation numérique et à la mondialisation, tel que défini à la RCM de l'année dernière.

28. Pour aller plus loin dans cette direction, l'élaboration à haut niveau d'un Tableau de bord des indicateurs, étayé par des travaux et bases de données antérieurs de l'OCDE, pourrait permettre d'orienter et de quantifier les efforts déployés vers une reprise centrée sur l'être humain. Ce Tableau de bord (voir point 2, Session en sous-groupe 1) sera un exercice dynamique et viendra compléter, et non se substituer, au riche éventail de données produites par l'OCDE, ainsi que les cadres d'action et de mesure qui prennent en compte les aspects plus généraux que sont le bien-être, l'inclusion, la confiance du public, la durabilité, mais aussi leurs interactions avec l'économie et leurs déterminants en termes de politiques publiques. Étant donné la fréquence actuelle des données, les indicateurs du Tableau de bord peuvent être publiés une fois par an (à l'occasion de la RCM), mais une publication à intervalles plus rapprochés pourrait être envisagée.

Questions à examiner dans le cadre du point 3 de l'ordre du jour (séance plénière du 29 octobre) :

1. Quelles sont les principales priorités nationales pour promouvoir une reprise forte, résiliente, verte et inclusive dans le contexte actuel ? Quels sont les principaux objectifs des dispositifs et plans nationaux de relance ?
2. Quelles difficultés préexistantes et de long terme (ex. : productivité, compétences, transformation numérique, inégalités, changement climatique et autres défis environnementaux) les pays s'efforcent-ils de résoudre dans le cadre de leurs efforts de reprise ?
3. Quelles sont les priorités d'une reprise véritablement mondiale post-crise du COVID-19 ? Quelles sont les principales avancées à mettre à l'actif de la coopération internationale face à la crise, quels sont les enseignements qui ont pu en être dégagés et quels sont les domaines où il faut encore progresser ?
4. Comment l'OCDE peut-elle aider ses Membres et la communauté internationale dans leurs efforts de reprise ? Sur quelles dimensions de la reprise et quels domaines de l'action publique l'Organisation devrait-elle se concentrer d'ici la prochaine RCM ?

POINT 2 : SESSIONS EN SOUS-GROUPES : « SUR LA VOIE DE LA REPRISE »

Session en sous-groupe 1 – Plans de relance : Reconduire des mesures de relance budgétaire et monétaire durable ; Intégrer les dimensions sociale et environnementale pour des lendemains plus durables, résilients et inclusifs

Des politiques macroéconomiques au service de la reprise

29. **Les politiques macroéconomiques (monétaires et budgétaires) devront demeurer très favorables** pendant une longue période, étant donné les dommages causés par la récession, les pertes d'emplois consécutives et la faiblesse persistante de l'inflation. La combinaison d'une **politique macroéconomique accommodante et de réformes structurelles judicieusement conçues** aiderait les ménages comme les entreprises à rebondir et permettrait d'assurer un redressement des niveaux de vie.

Politique monétaire : une orientation accommodante au service de la reprise

30. **Les banques centrales devraient continuer d'appliquer une politique monétaire accommodante, tout en veillant à la solidité du système financier et au maintien de leur image d'institution indépendante auprès du public.** En effet, l'orientation accommodante de la politique monétaire devra probablement être maintenue pendant une durée prolongée, étant donné le temps que pourrait prendre le redressement de la situation en termes de production, de revenus, d'emploi et d'inflation une fois la pandémie terminée.

31. **Dans le cas où la pandémie perdurerait, la politique monétaire accommodante ainsi que les mécanismes d'apport de liquidités et de soutien financier devraient évoluer et, le cas échéant, être encore étendus et renforcés.** En particulier, des conditions monétaires plus accommodantes pourraient être assurées par de nouveaux achats nets d'obligations d'État, une maîtrise de la courbe de rendement et l'adoption d'orientations prospectives renforcées. Une nouvelle extension des accords d'échange de devises pour le financement en dollar américain, incluant potentiellement davantage d'économies de marché émergentes, pourrait également s'avérer nécessaire.

32. **Il est essentiel pour la bonne transmission de la politique monétaire de maintenir la solidité du système financier.** Si le système bancaire international a abordé la crise en meilleure santé que ce n'était le cas lors de la précédente crise, la forte contraction de l'activité plus tôt dans l'année ne peut que se traduire par une augmentation des créances douteuses et litigieuses (CDL), un phénomène qui serait encore aggravé par tout nouveau recul de l'activité dû à une résurgence du virus. L'augmentation des CDL nécessiterait une stricte surveillance prudentielle, des procédures d'insolvabilité efficaces et rapides, le développement de marchés des créances compromises (pour faciliter la cession de CDL par le biais de véhicules d'actifs), ainsi que la création de structures de défaillance, si nécessaire, pour faire en sorte que les banques viables aient toujours accès au financement.

33. **L'augmentation des dettes publiques et des actifs des banques centrales consécutive à la crise pourrait donner à penser que ces dernières outrepassent leur mandat – une impression qui devrait être corrigée par une communication claire.** Pour réduire au minimum ce risque et maintenir les taux d'inflation attendus conformément aux objectifs des banques centrales, les autorités budgétaires et monétaires devraient communiquer conjointement sur leur détermination à ne pas réduire l'indépendance des

banques centrales. Elles devraient également continuer à maintenir, le cas échéant, la distinction entre leurs mandats respectifs, la politique monétaire restant centrée sur les objectifs d'inflation et d'autres objectifs, tels que l'emploi, définis dans la législation ou les règlements des banques centrales. En outre, les mesures prises par les banques centrales pour soutenir les sociétés non financières et les collectivités locales devraient être évaluées pour éviter qu'elles n'influent indûment sur la distribution des revenus, ce qui porterait à croire que les autorités monétaires s'arrogent des responsabilités réservées aux élus. Enfin, le niveau plus élevé des risques de crédit pourrait aboutir à des pertes en fonds propres à terme et à une intensification des critiques et de l'ingérence de la sphère politique.

Politique budgétaire : le rôle des mesures de relance budgétaire durables

34. **La riposte budgétaire face au COVID-19, rapide et constante, a contribué à limiter les séquelles permanentes découlant de la pandémie et devra se poursuivre tant que l'activité économique continuera de pâtir de ses effets.** Les choix à opérer, qu'il s'agisse du montant, de la durée ou de la forme du soutien budgétaire suppose des arbitrages, et la solution optimale à retenir dépendra de la situation propre à chaque pays. Des déficits budgétaires massifs et prolongés alourdissent encore l'endettement public, en créant des fragilités financières et en réduisant la marge de manœuvre pour faire face à de nouveaux chocs. Par ailleurs, les aides substantielles apportées aux entreprises et aux travailleurs risquent d'entraver la réaffectation des ressources d'activités devenues non viables vers d'autres activités qui, elles, le sont. À l'inverse, la suppression prématurée ou une réduction excessive des aides risquerait d'induire une dépression économique prolongée. Dans un tel scénario, le chômage demeurerait élevé pendant une longue période, l'investissement serait inférieur à ce qu'il aurait été sinon, et la moindre intégration de l'innovation dans le capital physique et dans les processus freinerait la croissance de la productivité. C'est un phénomène qui a été observé dans nombre de pays après la crise financière mondiale. Dans la plupart des pays de l'OCDE, où les taux d'intérêt ont baissé depuis le début de la pandémie et où l'activité économique demeure anémique, des mesures budgétaires fortes devraient être maintenues au moins jusqu'à la fin de 2021. Parallèlement, comme il n'est pas clair de déterminer quelles activités sont devenues non viables dans la situation actuelle, les aides pourraient être mieux ciblées et adaptées pour faciliter le nécessaire redéploiement des ressources. La situation tant sanitaire qu'économique étant susceptible de changer à tout moment, souplesse et réactivité seront d'une importance cruciale. De même, la transparence des politiques est fondamentale à tous les stades de la riposte à la crise (voir ci-après), car elle permet aux pouvoirs publics de contribuer à répondre aux attentes des entreprises, de gagner l'appui de leurs citoyens, d'échanger des informations sur les mesures prises par chaque pays pour stimuler l'économie et de limiter les préoccupations internationales concernant le risque de concurrence déloyale.

35. **Les aides aux entreprises au moyen de subventions, de crédits ou de garanties de prêts est essentiel pour empêcher que les entreprises viables qui se trouvent provisoirement à court de liquidités ne déclarent faillite, mais le risque existe qu'il soit dirigé vers des entreprises non viables.** Étant donné l'incertitude qui entoure la dynamique de la pandémie, la disponibilité de vaccins et de traitements efficaces, et l'impact économique de la pandémie ainsi que des mesures prises pour l'endiguer, il est impossible de déterminer avec certitude quelles entreprises sont viables et quelles entreprises ne le sont pas. Les pouvoirs publics devraient néanmoins essayer de définir des critères clairs permettant de faire cette distinction, d'évaluer les programmes au fil du temps et de les adapter, le cas échéant. Il conviendrait de répercuter un niveau suffisant de provisions pour pertes dans les soldes budgétaires et de mettre en place des incitations au

remboursement (par l'octroi de garanties partielles, par exemple). Parmi les nouvelles mesures de soutien aux entreprises qui pourraient être prises figurent par exemple des instruments de partage des risques sous forme d'apport de fonds propres ou de quasi-fonds propres tels que les emprunts convertibles, les incitations fiscales pour les petits investisseurs ou les dispositifs qui consistent à prélever une surtaxe sur les futurs profits contre un transfert de fonds⁸, afin d'apporter aux entreprises les liquidités dont elles ont besoin sans pour autant augmenter leur endettement. Les interventions de cette nature sont particulièrement importantes pour les PME, qui, alors qu'elles ont plus de difficultés à obtenir des financements en période de ralentissement d'activité, disposent d'un accès très limité, voire nul, aux marchés de capitaux et sont davantage exposées au risque de surendettement. De telles mesures contribueraient à préserver la stabilité du système bancaire et renforceraient la résilience et la santé financière à long terme des entreprises bénéficiaires d'un soutien public. Les Principes de haut niveau du G20 et de l'OCDE sur le financement des PME donnent des orientations pour apporter la combinaison appropriée de financements à ces entreprises.

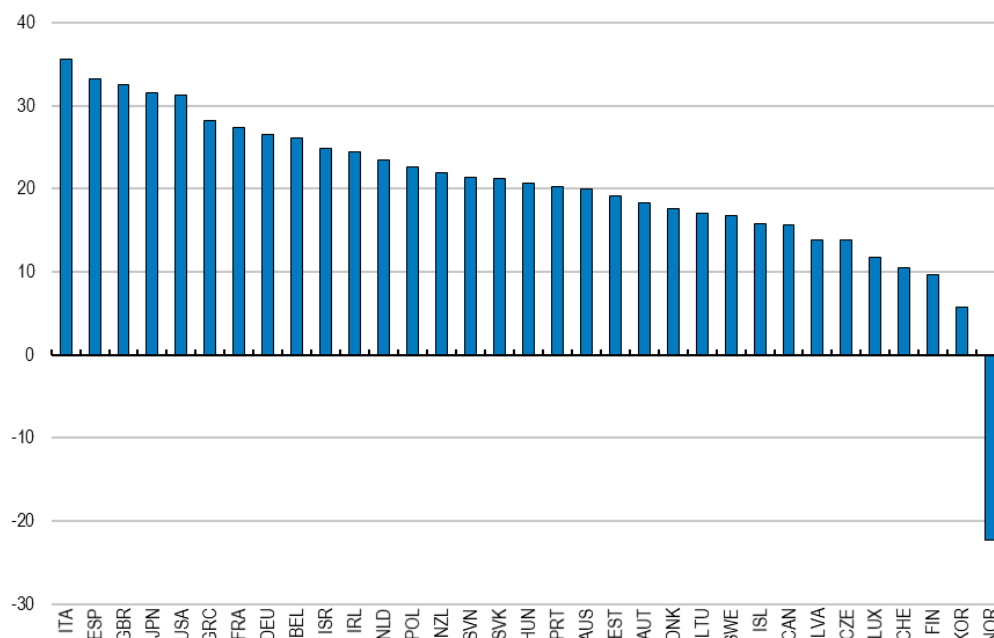
36. **Pour préserver les revenus et l'emploi, les pouvoirs publics ont eu largement recours au chômage partiel et à l'octroi de subventions salariales aux travailleurs licenciés.** Lors des premières manifestations de la crise liée au COVID-19, la préoccupation principale des pouvoirs publics était d'aider les entreprises et les travailleurs. Avec la levée progressive des mesures de confinement strict par les pays, les responsables de l'action publique doivent trouver le juste équilibre entre la fourniture d'un soutien suffisant et la préservation des emplois viables à long terme, tout en accompagnant la réaffectation des travailleurs qui occupent des emplois non viables.

37. **D'après les prévisions, les soldes budgétaires et la dette publique des pays de l'OCDE devraient fortement se détériorer en 2020, sous l'effet des vastes programmes de soutien mis en place et des stabilisateurs automatiques.** Tandis que les déficits budgétaires s'alourdissent fortement et que le PIB a chuté en 2020 presque partout dans le monde, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter de plus de 10 points de pourcentage en moyenne dans la zone de l'OCDE, nombre de pays accusant même des hausses d'environ 20 points. D'après les prévisions, le rebond du PIB en 2021 devrait se traduire par de moindres hausses des ratios d'endettement : quelques économies de l'OCDE pourraient même voir le ratio de leur dette au PIB baisser légèrement. D'un autre côté, la situation des finances publiques pourrait s'avérer pire encore que prévu du fait des nombreuses incertitudes quant à l'impact économique de la crise, à la durée du ralentissement de l'économie due au virus, du recours aux aides et de la réalisation de passifs éventuels.

⁸ Boot, A., E. Carletti, H. Kotz, J. Krahen, L. Pelizzon et M. Subrahmanyam (2020), « Corona and Financial Stability 2.0: Act jointly now, but also think about tomorrow », SAFE Policy Letter, n° 79.

Graphique 3. La dette publique est prévue d'augmenter fortement

Variation projetée de la dette publique entre 2019 et 2021 ; estimation des engagements financiers bruts des administrations publiques, en % du PIB



Note : Ce graphique a été établi à partir de la définition de la dette publique dans les comptes nationaux. La dette au sens de Maastricht, à savoir la dette brute des administrations publiques, est utilisée pour certains pays européens seulement.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 107, et calculs de l'OCDE, juillet 2020

38. **Lorsque la crise sera terminée, les responsables de l'action publique devront examiner attentivement les volets dépenses et recettes du budget afin de préserver la viabilité des finances publiques et la confiance dans ces dernières.** Dès lors que la reprise sera fermement engagée, des mesures devront être définies pour ajuster les recettes sur les dépenses dans une optique inclusive et durable. Il s'agit d'un travail complexe et de longue haleine et les efforts dans ce sens devraient donc débiter dès la fin de la période de crise actuelle. Au cours de ce processus d'examen, assurer la transparence des politiques et du budget permettrait de renforcer la redevabilité des pouvoirs publics ainsi que le contrôle des mesures adoptées, et aiderait les pouvoirs publics à tirer les leçons de la crise actuelle pour mieux se préparer à l'avenir. Le cadre budgétaire devrait être consolidé en tant que de besoin de façon à renforcer la viabilité des finances publiques et la confiance des citoyens dans la stratégie de durabilité.

39. **Une croissance économique et une inflation plus forte contribueraient à réduire le ratio dette-PIB.** À cette fin, les pouvoirs publics devraient mettre en œuvre des réformes structurelles ambitieuses afin de stimuler la croissance potentielle⁹. Cependant, l'expérience de ces dix dernières années montre qu'il est difficile d'obtenir rapidement une croissance plus forte par des réformes structurelles sans le soutien de mesures monétaires ou budgétaires. De même, faire croître l'inflation jusqu'au niveau ciblé, puis la conserver à ce niveau peut exiger un soutien monétaire et budgétaire récurrent.

40. **Il sera nécessaire de passer en revue l'ensemble des dépenses publiques afin d'assurer des dépenses adéquates dans les domaines et pour les personnes hautement**

⁹ OCDE (2019), Réformes économiques 2019 : Objectif croissance, Éditions OCDE, Paris.

prioritaires, et de renforcer la croissance sans menacer la viabilité de la dette. En premier lieu, le budget de la santé devra être augmenté dans de nombreux pays afin d'accroître la capacité à répondre à de futures pandémies et de faire face aux augmentations structurelles des coûts des soins de santé, à travers notamment l'accroissement de la productivité et la promotion de modes de vie plus sains¹⁰. En deuxième lieu, une baisse générale de l'investissement public est à éviter, contrairement aux longues périodes d'assainissement budgétaire connues par le passé¹¹, et l'accent doit de nouveau être mis sur l'investissement en faveur de la transformation numérique, des infrastructures essentielles et de l'atténuation du changement climatique. Il convient de déployer de nouveaux outils, de nature innovante, pour évaluer et guider les améliorations à apporter pour assurer la convergence des processus nationaux de dépenses et de recettes vers les objectifs climatiques et autres objectifs environnementaux. À titre d'illustration, le « budget vert pour 2021 » de la France, publié dernièrement, est le premier au monde à classer les dépenses selon qu'elles ont un impact positif ou négatif dans un vaste éventail de domaines environnementaux. Cette démarche novatrice s'inscrit dans le prolongement de la participation de la France à l'initiative de l'OCDE pour une budgétisation environnementale (« Paris collaborative on Green Budgeting »), lancée en décembre 2017 à l'occasion du Sommet « One Planet ». En troisième lieu, les pouvoirs publics devront s'attaquer à l'augmentation des coûts liés au vieillissement de la population¹². En quatrième lieu, des pressions politiques pourraient être exercées pour maintenir des avantages sociaux plus généreux et une protection des revenus des travailleurs, afin de mieux faire face aux futures récessions.

41. **Après dix ans de faibles dépenses publiques, un investissement public de qualité est nécessaire dans les secteurs liés au numérique, à l'innovation, à l'éducation et à l'atténuation du changement climatique,** afin de contribuer à une reprise durable à la suite de la crise du COVID-19. Les défaillances du marché dans ces secteurs provoquent un sous-investissement du secteur privé¹³, au détriment d'externalités positives substantielles et de la concrétisation d'objectifs sociaux importants. Dans un contexte de ressources publiques limitées, les institutions et les processus de prise de décisions doivent être cohérents et transparents, tout en étant efficaces et réactifs face à l'évolution constante de la situation. Une meilleure gouvernance améliorera le retour sur l'investissement public et permettra de mobiliser davantage de financements privés à l'appui de l'infrastructure. De nouveaux partenariats collaboratifs entre les secteurs public et privé peuvent contribuer à l'optimisation des dépenses publiques sur le long terme.

¹⁰ Lorenzoni, L., A. Marino, D. Morgan et C. James (2019), « Health Spending Projections to 2030: New Results based on a Revised OECD Methodology », Documents de travail de l'OCDE sur la santé, Numéro 110, Éditions OCDE, Paris. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/5667f23d-en>.

¹¹ H. Blöchliger, D.-H. Song, et D. Sutherland (2012), Fiscal Consolidation Part 4. Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes, OECD Economics Department Working Papers, No. 935, Éditions OCDE, Paris.

¹² OCDE (2019), « Projections à long terme des dépenses publiques de retraite », dans Panorama des pensions 2019 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20, Éditions OCDE, Paris.

¹³ OCDE (2017) Key Issues for the Digital Transformation, rapport établi pour une conférence commune de la Présidence allemande du G20 et de l'OCDE, Berlin, Allemagne, 12 janvier 2017, <https://www.oecd.org/g20/key-issues-for-digital-transformation-in-the-g20.pdf>.

42. **L'adoption de règles budgétaires bien conçues, y compris de règles en matière de dépenses, et un processus de budgétisation réformé** qui renforce les mesures incitatives au service d'une planification à long terme prudente et fournisse de meilleures informations, permettraient d'améliorer les décisions en matière de budget. À cet égard, il pourrait être utile d'instituer des conseils budgétaires indépendants, ou de renforcer ceux qui existent, comme cela a été fait en Europe, et de créer des outils budgétaires spécifiques, à l'instar des cibles budgétaires à long terme envisagées par la législation de réforme budgétaire Enzi-Whitehouse, aux États-Unis. Au sein de l'Union européenne, des réformes des règles budgétaires seront nécessaires pour s'assurer qu'une politique budgétaire anticyclique est possible dans la zone euro en cas de récession, tout en préservant la viabilité budgétaire. Ceci impliquerait de remplacer l'actuelle pluralité de règles numériques par une règle en matière de dépenses, dont le point d'ancrage pourrait être un objectif de taux d'endettement¹⁴.

43. **Un soutien budgétaire constant pose des défis en termes de gestion de la dette publique.** La hausse soudaine des emprunts publics a exigé des modifications au niveau des opérations de gestion de la dette souveraine, notamment l'augmentation de l'envergure et de la fréquence des adjudications, ainsi qu'un plus grand recours aux instruments financiers de court terme¹⁵. Si les emprunts à court terme sont généralement moins coûteux que les emprunts à long terme, ils comportent des risques de refinancement plus importants. Par conséquent, avec le temps, les gestionnaires de la dette pourraient introduire des titres avec des échéances à plus long terme, ce qui permettrait de prolonger le terme moyen de la dette et de diversifier la base d'investisseurs.

44. **La transparence en matière de publication et de contrôle des bilans des administrations publiques est une composante d'une approche globale et fiable de la gestion de la dette publique.** Les mesures de riposte budgétaire face à la crise du COVID-19 ont notamment pris la forme de garanties publiques et de prêts afin d'apporter des liquidités aux entreprises et de soutenir un fonctionnement efficace du secteur financier. L'ampleur et la complexité des garanties et des prêts exigent des pratiques de compte-rendu transparentes, notamment la publication des bilans des administrations publiques présentant les actifs et les passifs générés par les mesures de riposte au COVID-19. Les pouvoirs publics devraient renforcer leurs cadres de risques budgétaires de façon à identifier, mesurer et gérer activement les portefeuilles de garanties et de prêts¹⁶.

45. **Pour permettre d'avancer sur ces questions, l'OCDE pourrait organiser un dialogue structuré sur l'endettement public,** qui aurait pour but de partager les bonnes pratiques en matière de politique budgétaire, de gestion de la dette publique et de stratégies d'emprunt, ainsi que de gouvernance budgétaire, afin de soutenir la reprise économique post-COVID-19 à moyen terme, et la viabilité budgétaire à long terme. Ce dialogue pourrait mettre en relief les politiques budgétaires et fiscales permettant de sortir des mesures de relance sans entraver la croissance économique.

¹⁴ Voir Claeys, G., Z. Darvas et A. Leandro (2016) « A Proposal to Revive the European Fiscal Framework », Policy Contribution, n° 2016/17, Bruegel; Darvas, Z., P. Martin et X. Ragot (2018), « European Fiscal Rules Require a Major Overhaul », Policy Contribution, n° 2018/18, Bruegel; et OCDE (2018), Études économiques de l'OCDE : Zone Euro 2018, Éditions OCDE, Paris.

¹⁵ OCDE (2020), OECD Sovereign Borrowing Outlook 2020, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/dc0b6ada-en>.

¹⁶ OCDE (à paraître), « Best Practices for Managing Fiscal Risks », Éditions OCDE, Paris.

46. **En ce qui concerne les recettes, et une fois que les économies seront sorties de la crise, le redressement des finances publiques ne sera qu'un élément parmi d'autres de la révision complète de la structure fiscale des pays qu'il conviendra d'effectuer, outre les aspects relatifs à la croissance, au caractère inclusif, à la résilience et à la durabilité** – ce dernier revêtant potentiellement une importance accrue dans l'élaboration des politiques budgétaires après la crise. Les aspects suivants devraient être pris en considération :

- *Réexamen de la répartition des efforts.* Dans un contexte où la crise provoquée par la pandémie de COVID-19 a, d'une manière générale, exacerbé les inégalités, où les charges fiscales indirectes ont augmenté depuis la crise de 2008-09, où la tolérance à l'égard de la fraude et de l'évasion fiscales diminue et où la demande de biens publics (en rapport avec la résilience, par exemple) a potentiellement augmenté, il pourrait y avoir lieu de réexaminer l'ampleur et la répartition de la charge fiscale.
- *Une révision de la fiscalité du patrimoine des personnes physiques* (allant de l'imposition des revenus du capital aux plus-values et revenus immobiliers, y compris les droits de succession) devrait être envisagée à la lumière des objectifs de croissance inclusive, en augmentant la progressivité du système fiscal lorsque cela est possible. Ces réformes fiscales pourraient nécessiter un renforcement de la coopération internationale en matière fiscale, afin de prévenir la fuite des capitaux. Elles pourraient être en partie liées aux dépenses découlant de la crise du COVID-19 dans la mesure où la situation pourrait justifier des mesures exceptionnelles, et partiellement intégrées à un processus de réforme plus large qui ne soit pas en rapport direct avec les dépenses exceptionnelles liées à la crise.
- *Renforcement des systèmes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).* Même si les pouvoirs publics ont largement recouru à ce type de taxe au lendemain de la crise financière mondiale et la marge de manœuvre est aujourd'hui potentiellement plus limitée, il pourrait être envisagé de renforcer les systèmes de TVA par un contrôle amélioré de leur mise en œuvre et la réduction des exonérations et réductions de taux inefficaces, plutôt que d'augmenter les taux de TVA de base, en particulier lorsque de telles mesures peuvent garantir la perception efficace de la TVA sur le commerce numérique et réduire les pertes de revenus découlant de la fraude à la TVA.
- *Recours accru aux taxes carbone et autres taxes environnementale et réduction progressive des subventions aux carburants fossiles.* Cette approche inciterait clairement les entreprises et les ménages à faire des choix d'investissement et de comportement qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre. De plus, elle permettrait d'augmenter les recettes fiscales, dont une partie pourrait être utilisée pour aider les ménages et les entreprises les plus touchés par les mesures adoptées.
- *Utilisation accrue de la fiscalité pour promouvoir des modes de vie plus sains.* Outre le prélèvement généralisé de droits d'accises sur l'alcool et le tabac, de nombreux pays ont introduit des taxes sur les boissons sucrées. Les taxes liées à l'environnement et à la santé peuvent produire un double profit dans ces domaines, car elles présentent d'importants liens de complémentarité.
- *Correction des inégalités entre les sexes dans les systèmes fiscaux.* Pour s'assurer que le système fiscal ne renforce pas involontairement les stéréotypes sexistes existant dans la société, l'impact différencié de la fiscalité sur les femmes et les

hommes doit devenir une dimension essentielle des mesures fiscales prises par les pouvoirs publics face à la crise du COVID-19. La prise en compte des interactions complexes entre la fiscalité et la problématique femmes-hommes exigera des pouvoirs publics qu'ils étudient les possibilités de repenser les principaux impôts, afin de s'assurer que ces derniers incitent les premiers comme les deuxièmes apporteurs de revenus à travailler.

- *Amélioration de la coopération internationale en matière fiscale.* Depuis la dernière crise mondiale, survenue en 2008, la coopération internationale en matière fiscale s'est considérablement renforcée dans le domaine de la transparence fiscale. Pour autant¹⁷, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réaliser pleinement le potentiel d'une telle transparence. Outre la poursuite de la mise en application des normes en matière de transparence fiscale dans l'ensemble des pays, des efforts sont encore nécessaires pour faire face aux nouveaux risques en matière de politique et de transparence fiscales (dont ceux liés aux crypto-actifs, notamment les devises virtuelles) et pour renforcer la mise en œuvre des normes de transparence fiscale, en particulier en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs et les propriétaires de biens immobiliers.
- *Relever les défis fiscaux soulevés par la transformation numérique de l'économie*¹⁸ et faire en sorte que les entreprises multinationales paient un niveau minimum d'impôt renforcerait la capacité de recouvrement des recettes tout en contribuant aux réformes de répartition de la charge fiscale. Outre la poursuite de la lutte contre la fraude fiscale des entreprises multinationales (EMN)¹⁹, la coordination de l'action dans ce domaine accroîtra l'efficacité des réformes, notamment en combattant la fraude et en empêchant que les différends fiscaux ne déclenchent des guerres commerciales qui mettraient encore plus à mal la reprise.

Politique structurelle : soutenir la restructuration de l'économie et promouvoir une reprise inclusive et créatrice d'emplois

47. **La crise liée au COVID-19 a donné naissance à un défi structurel majeur en termes de réorientation des économies et de réaffectation des ressources, et a créé de nouveaux obstacles à la transition vers une économie bas carbone.** Certains secteurs garderont plus que d'autres les stigmates de la crise, d'où la nécessité de réformes structurelles renouvelées et judicieusement ciblées dans l'ensemble des économies. Dans l'aviation et le tourisme, par exemple, l'activité pourrait rester sensiblement affaiblie pendant un certain temps encore. En outre, les préférences des consommateurs pourraient connaître une évolution permanente, avec pour conséquence une accélération de la

¹⁷ En 2019, par exemple, des informations ont été échangées au sujet de 84 millions de comptes financiers, d'une valeur globale de quelque 10 000 milliards EUR, selon la Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale.

¹⁸ Les derniers développements et progrès du projet « Relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie » sont exposés dans le Rapport fiscal du Secrétaire général de l'OCDE aux ministres des Finances du G20 en juillet 2020. <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2020.pdf>

¹⁹ Depuis 2016, la communauté fiscale internationale poursuit, au moyen du Cadre inclusif sur le BEPS (qui regroupe actuellement 137 juridictions sur un pied d'égalité), la mise en œuvre des standards minimums du BEPS, dont l'objectif est de lutter contre l'évasion fiscale des entreprises multinationales (EMN).

transition vers une utilisation accrue du commerce électronique et du numérique pour la prestation de services, notamment les services publics.

48. **Des réformes visant à encourager l'investissement en faveur des entreprises et à réduire les incertitudes seront essentielles pour favoriser la croissance de la productivité et contribuer à la redistribution du capital.** Les politiques de l'investissement devraient favoriser l'adoption généralisée des infrastructures numériques et la facilitation des transports afin de réduire le problème de la distance physique et de stimuler le développement d'énergies respectueuses du climat. L'accroissement des investissements dans les infrastructures numériques favorisera également l'adaptation à de nouvelles modalités de travail et l'accès aux services numériques, y compris pour les petites entreprises qui ont tendance à tarder davantage à adopter les outils numériques.

49. **La crise actuelle met à rude épreuve les chaînes d'approvisionnement et il convient de mettre davantage l'accent sur le renforcement de la résilience.** Les priorités d'action en matière de renforcement de la résilience des chaînes d'approvisionnement essentielles devraient être définies en examinant la meilleure manière dont les entreprises pourraient être encouragées à gérer efficacement différents types de risques, ainsi que le rôle que les marchés internationaux, et notamment une plus grande diversification des fournisseurs, peuvent jouer pour garantir des approvisionnements sûrs en biens essentiels. Afin d'identifier les points faibles spécifiques des chaînes d'approvisionnement, leur résilience devrait être régulièrement soumise à des tests de résistance, effectués par les entreprises et, le cas échéant, par les pouvoirs publics, en envisageant par exemple, lorsque cela est réalisable, de constituer des stocks stratégiques et de conclure des accords en amont en vue de la reconversion des chaînes de montage pendant les périodes critiques. Les pouvoirs publics peuvent également soutenir les entreprises par une simplification de la réglementation, notamment pour contribuer à la promotion de l'innovation, ainsi que par des réformes visant à faciliter les échanges et par des investissements destinés à améliorer l'efficacité de la logistique et des processus frontaliers, ce soutien étant dirigé vers l'ensemble des entreprises, mais surtout vers les PME, qui auront le plus de mal à se redresser. Lorsque les conditions sanitaires et en matière de sécurité seront favorables, la levée des restrictions aux déplacements internationaux liées au COVID-19 permettra de faire en sorte que les échanges de services, qui sont fortement liés à la fabrication dans les chaînes de valeur mondiales, contribuent effectivement à la reprise.

50. **Une reprise inclusive devrait être axée sur la création d'emplois tout en promouvant une plus grande inclusion, l'égalité des sexes et l'égalité des chances.** Les mesures de relance budgétaire, et notamment les programmes visant à stimuler l'investissement public et privé, devraient être définis en gardant clairement à l'esprit l'objectif d'un retour rapide au plein emploi. Il importe également de faciliter la restructuration rapide des entreprises et leur passage au numérique, en particulier pour les PME, et de maintenir l'apport de liquidités tout en se préparant à faire face à de nouvelles crises financières. La mise en place de programmes actifs du marché du travail efficaces et de possibilités d'apprentissage plus nombreuses pour les adultes contribuera à faciliter la redistribution des emplois après la levée des mesures de confinement et à prévenir l'érosion du capital humain. L'efficacité de ces mesures est susceptible d'être renforcée par des réformes visant à supprimer les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre, tels que les licences professionnelles et les taxes sur les transactions sur les marchés du logement, et à éliminer les barrières à la création de nouvelles entreprises, étant donné le rôle moteur des jeunes entreprises dans la croissance globale de l'emploi. L'amélioration de l'offre en matière de structures de garde d'enfants, ainsi que de l'efficacité et du ciblage des

politiques fiscales et de transfert, doit également faire partie intégrante de trains de mesures judicieusement conçus visant à impulser une dynamique participative et inclusive sur le marché du travail.

51. **Le défi à court terme consiste à adapter les mesures d'urgence à la nouvelle phase.** En ce qui concerne le marché du travail et la protection sociale, les responsables de l'action publique font face à un enjeu complexe, à savoir adapter les mesures d'urgence prises début 2020 au regard des différentes situations des secteurs, des entreprises et des travailleurs. En particulier :

- **Les programmes de maintien dans l'emploi devraient cibler uniquement les emplois qui risquent d'être supprimés mais qui sont viables à moyen/long terme**, afin de permettre la nécessaire réaffectation des ressources dans l'économie à la suite des chocs économiques associés à la pandémie de COVID-19. Demander aux entreprises d'assumer une partie du coût, établir des limites plus strictes en termes de durée et introduire des incitations à chercher du travail et à suivre des formations constituent certains des leviers d'action pour atteindre ce but. Il conviendra également d'adapter les programmes de soutien d'urgence destinés aux travailleurs indépendants et aux PME, lancés au cours de la phase initiale de la crise. Si ces programmes vont progressivement perdre en utilité à mesure que l'activité économique reprend, certaines entreprises viables pourraient continuer de se trouver confrontées à des restrictions et/ou à une demande faible en raison du rythme inégal de la reprise dans les différents secteurs (tourisme, culture et transport par exemple).
- Les pays devront **revoir l'éventail des bénéficiaires et la pertinence des aides au revenu au fur et à mesure de l'évolution de la crise**. Il peut y avoir de bonnes raisons d'allonger la durée de l'indemnisation chômage pour empêcher que les demandeurs d'emploi ne basculent trop rapidement dans des régimes de revenu minimum beaucoup moins généreux. Par ailleurs, le réexamen de la durée, des publics cibles et de la générosité des programmes de garantie des revenus mis en place en urgence au cours des premiers mois de la crise est l'occasion de s'assurer que l'aide apportée bénéficie effectivement à ceux qui en ont le plus besoin. Afin d'encourager les bénéficiaires de prestations à entreprendre des démarches actives pour trouver un emploi, les pays ont la possibilité de rétablir progressivement le principe des « obligations mutuelles ».

52. **Les pays doivent renforcer la résilience et le caractère inclusif du marché du travail.** Comme l'affirment les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020*, les pays doivent, plus que jamais, lutter contre la montée des inégalités et promouvoir le bien-être pour tous, en intervenant sur plusieurs fronts :

- **Soutenir le passage d'un emploi à l'autre, en permettant aux entreprises de se restructurer rapidement et efficacement et en favorisant la valorisation des compétences et le recyclage.** Pour aider les demandeurs d'emploi à trouver du travail, les pays peuvent renforcer les capacités des services publics et privés de l'emploi et avoir davantage recours aux services numériques, sans abandonner les entretiens en personne avec ceux qui sont moins à l'aise avec les outils numériques. La formation en ligne et en présentiel est importante pour aider les demandeurs d'emploi et les travailleurs en chômage partiel à trouver des emplois dans des secteurs et des professions où la demande est plus forte. Par ailleurs, des subventions à l'embauche, éventuellement ciblées sur les groupes vulnérables, peuvent favoriser la création d'emplois.

- **Réduire les disparités d'accès à la protection sociale.** Dans de nombreux pays, la fonction d'assurance de la protection sociale a joué son rôle pour les salariés occupant un emploi stable, mais les conditions d'admissibilité sont souvent difficiles à remplir pour les personnes occupant des emplois précaires ou travaillant depuis peu, et les travailleurs indépendants et les travailleurs atypiques bénéficient d'une protection largement insuffisante. L'aptitude des systèmes de protection sociale à assurer une garantie de revenu minimum de dernier recours a été mise à rude épreuve. Pendant les premiers mois de la crise, les pays ont pris des mesures temporaires pour combler ces lacunes et le défi consiste désormais à transformer des solutions provisoires en réformes structurelles.
- Pour renforcer la résilience du marché du travail, il faut également **accroître les moyens octroyés aux institutions** afin de transposer à plus grande échelle les mesures clés plus rapidement lorsqu'une crise éclate, sans sacrifier la qualité des services.
- **Le dialogue social et la négociation collective** jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la résilience du marché du travail, car ils contribuent à l'adaptation et à l'élaboration des mesures nécessaires à la faveur d'accords et de réorganisations du travail adaptés à chaque situation.

53. **Les retombées disproportionnées de la crise du COVID-19 sur les femmes exigent d'apporter une réponse globale pour promouvoir l'égalité entre les sexes dans le cadre d'une reprise inclusive.** La reprise est l'occasion non seulement de s'attaquer aux conséquences de la pandémie sur l'emploi, les revenus et le bien-être des femmes, mais aussi de résorber les inégalités préexistantes entre les sexes. Les considérations relatives à la problématique femmes-hommes peuvent être intégrées dans la gouvernance des programmes de relance, par exemple (a) en tenant compte des processus et outils d'évaluation de l'impact selon le sexe, (b) en recueillant des données ventilées par sexe, (c) en procédant à une budgétisation sexospécifique de sorte que les mesures des plans de relance budgétaire adoptent une approche qui intègre la variable femme/homme, et (d) en multipliant les mesures visant à renforcer le rôle et le nombre de femmes dans les processus de prise de décisions.

Procéder aux transformations nécessaires à la faveur des plans de relance : reconstruire sur de meilleures bases

54. **Les plans de relance, en particulier lorsqu'ils s'accompagnent de réformes structurelles, peuvent être l'occasion de transformer nos économies et de s'attaquer à des facteurs de vulnérabilité et des défis préexistants** en a) exploitant le potentiel d'une reprise « verte » au service de l'emploi, des revenus et de la croissance, tout en luttant contre la crise climatique et d'autres urgences écologiques, et en b) soutenant et accélérant le rythme de la transformation numérique, au caractère inclusif, ainsi que la mise en place d'infrastructures durables comme moteurs de croissance dans le contexte de la reprise.

Plans de relance verte

55. **La relance verte offre l'occasion de reconstruire l'économie, de renforcer la résilience face aux chocs futurs et de s'attaquer à des enjeux de portée mondiale tels que le changement climatique, la pollution de l'air et de l'eau, la perte de la biodiversité, la dégradation des océans et l'utilisation non efficiente des ressources.** Lorsqu'elles sont judicieusement conçues et mises en œuvre, les mesures de relance verte

peuvent générer du revenu, créer de l'emploi, améliorer le bien-être et renforcer la résilience. C'est l'un des principaux enseignements tirés de l'examen des mesures déployées après la crise financière mondiale de 2008²⁰. Intégrer la viabilité environnementale et l'équité socioéconomique dans les politiques publiques est important pour atténuer les effets régressifs des politiques environnementales, par exemple en investissant dans des territoires et des individus pour offrir à tous des chances équitables de contribuer à la croissance économique et d'en récolter les fruits²¹.

56. **Dans beaucoup de pays, les gouvernements ont incorporé des mesures en faveur d'une reprise « verte » dans les programmes adoptés pour faire face aux répercussions socioéconomiques à court et moyen termes de la crise liée à la pandémie.** Certains gouvernements ont également planifié ou mis en œuvre des mesures qui auront des incidences négatives sur l'environnement (comme les aides accordées aux industries utilisant des combustibles fossiles). Enfin, il existe un certain nombre de mesures qui n'ont pas pour cible des secteurs verts ou des activités vertes, mais qui peuvent néanmoins avoir des répercussions (positives ou négatives) sur les résultats environnementaux.

57. Selon une analyse préliminaire réalisée par le Secrétariat de l'OCDE en août 2020, **30 pays Membres et Partenaires clés de l'OCDE ont intégré dans leurs programmes ou stratégies de relance des mesures visant à soutenir la transition vers une économie plus verte.** Ces mesures comprennent des primes, des prêts ou des allègements fiscaux en faveur d'activités de recherche, développement et déploiement dans les domaines des transports verts, de l'efficacité énergétique, de l'économie circulaire et des énergies propres ; des aides financières aux ménages qui améliorent leur efficacité énergétique et adoptent des installations d'énergies renouvelables ; et de nouveaux financements et programmes destinés à créer des emplois et à stimuler l'activité économique par la remise en état des écosystèmes, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et la sauvegarde des forêts. Certains pays ont aussi conditionné au respect de principes et critères environnementaux le versement d'aides publiques à des entreprises, comme le transport aérien, et subordonné l'aide à l'industrie automobile à la promotion de technologies plus propres.

58. Cela étant, il ressort aussi des analyses par pays que les gouvernements de **24 d'entre eux ont annoncé des mesures susceptibles d'avoir directement ou indirectement des répercussions négatives sur la situation environnementale.** C'est le cas des projets qui prévoient de revenir sur certaines prescriptions de la réglementation environnementale, de baisser ou d'annuler des taxes, droits ou redevances liés à l'environnement, de renflouer sans contrepartie des entreprises ou secteurs polluants (transport aérien ou extraction de combustibles fossiles, par exemple) et de subventionner davantage les consommateurs d'électricité et des infrastructures qui induisent une forte consommation d'énergie fossile (comme les routes). En ce qui concerne les consommateurs, beaucoup de pays ont pris des mesures pour assouplir les conditions de paiement (allongement du délai de grâce, absence d'interruption du service, etc.) et réduire ou subventionner directement les factures d'électricité afin d'aider les ménages. Si

²⁰ Shardul Agrawala, Damien Dussaux et Norbert Monti (2020), What policies for greening the crisis response and economic recovery?, https://www.oecd-ilibrary.org/environment/what-policies-for-greening-the-crisis-response-and-economic-recovery_c50f186f-en.

²¹ OCDE (à paraître, 2020), *The Inequalities-Environment Nexus: Towards a People-centred Green Transition*, [COM/SGE/GG/IG\(2020\)1](https://www.oecd.org/com/sge/gg/ig/2020/1).

certaines de ces mesures sont provisoires et s'inscrivent dans le cadre de plans de sauvetage d'urgence et de relance, d'autres risquent d'avoir des retombées sociales et environnementales à long terme.

59. **Malheureusement, l'équilibre entre dépenses vertes et non vertes n'est pas favorable en ce qu'il n'appuie pas des résultats positifs sur le plan environnemental.** Comme l'indiquent plusieurs études, les financements destinés à des mesures non vertes l'emportent sur ceux consacrés à des mesures vertes. Dans le secteur de l'énergie, par exemple, l'Institut international du développement durable (IISD) estime que les engagements des pays du G20 visant à soutenir les différentes formes d'énergie au moyen de mesures nouvelles ou modifiées s'élèvent au minimum à 346 milliards USD, dont 47 % profitent aux énergies fossiles et 39 % aux énergies propres²². Un montant de 178 milliards USD a été consacré au soutien budgétaire en faveur des énergies fossiles dans 44 pays de l'OCDE et du G20 en 2019²³.

60. **La crise actuelle pose des défis tout autant qu'elle ouvre des possibilités aux pouvoirs publics s'agissant de faire en sorte que les mesures de redressement et de relance aient une incidence positive (et non négative) sur la viabilité environnementale et le bien-être.** Il s'agit des défis et possibilités ci-après :

61. **Combattre l'inertie et les effets boomerang.** La priorité des gouvernements est de remettre rapidement sur pied l'économie, ce qui passe souvent par les investissements, technologies et plans d'investissement habituels, révélateurs d'une certaine inertie du système, d'un manque de compréhension des facteurs qui empêchent d'assurer la pérennité de la croissance et d'une carence d'informations sur les autres solutions de développement durable. L'expérience tirée des mesures de relance prises au lendemain des précédentes récessions économiques indique que les effets négatifs sur l'environnement peuvent être considérables, voire atteindre des niveaux supérieurs à ceux enregistrés avant la récession. Pour s'assurer que les mesures d'urgence n'entraînent pas un assouplissement des normes et réglementations environnementales (ce qui aurait pour effet d'exacerber les défis environnementaux actuels), il convient d'adopter une approche de l'évaluation de l'impact des mesures de redressement et de relance qui s'applique à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

62. **Soutenir la restructuration des secteurs vers une économie plus juste et plus verte.** La relance verte est l'occasion d'entreprendre une restructuration profonde des secteurs et des activités essentiels afin de soutenir, de manière socialement inclusive, la transition vers une économie à faibles émissions, climatiquement résiliente et économe en ressources, et d'améliorer la résilience de l'économie. Non seulement cette approche serait conforme aux engagements nationaux et internationaux pris dans le cadre de l'accord de Paris, aux Objectifs de développement durable et aux autres accords internationaux sur l'environnement, comme les « Objectifs d'Aichi », mais elle permettrait aussi de contribuer à l'amélioration du bien-être des communautés et des sociétés à court et moyen termes.

63. **Accélérer les plans existants.** Comme le montrent les analyses préliminaires par pays des mesures de relance verte réalisées par l'OCDE, un certain nombre de gouvernements mettent à profit les mesures post-COVID-19 pour accélérer l'application de dispositions qui étaient déjà inscrites avant la crise dans leurs plans et projets

²² Voir <https://www.energypolicytracker.org/region/g20/>.

²³ Voir <https://www.oecd.org/fossil-fuels/>.

environnementaux. Pour tirer profit de cet effet d'accélération, il est important que ces plans soient accompagnés de cadres réglementaires et stratégiques clairs relatifs à la transition vers une économie sobre en carbone sur le long terme, au-delà des programmes de relance spécifiques annoncés. La crise économique a également accentué la nécessité de fournir une aide appropriée aux communautés pénalisées par la transition vers une économie sobre en carbone, en proposant par exemple des formations ou des reconversions ainsi que des mesures permettant d'améliorer la mobilité et de soutenir le développement et l'implantation d'industries de remplacement dans ces régions.

64. ***Mettre en œuvre la réforme des subventions aux combustibles fossiles et la tarification du carbone, en tenant pleinement compte des effets redistributifs.*** Les prix peu élevés de l'énergie provenant de combustibles fossiles font tout sauf inciter à investir dans les technologies à faible intensité de carbone et à haut rendement énergétique à tous les niveaux, de la recherche-développement à la diffusion commerciale²⁴. La possibilité d'un prolongement de cette période de forte incertitude et le niveau de prix des combustibles fossiles considérablement inférieur aux prévisions augmentent encore l'urgence d'introduire des mesures incitatives efficaces en faveur des entreprises pour l'investissement dans des technologies à fort rendement énergétique. D'où l'importance de la tarification du carbone et de la réforme des subventions aux combustibles fossiles. Une période de prix du pétrole relativement bas est l'occasion idéale de poursuivre les efforts en faveur de l'introduction de la tarification du carbone ou de son renforcement. Compte étant dûment tenu de la situation propre à chaque pays, l'abaissement des taxes sur la main-d'œuvre et le capital, au profit d'un impôt sur la production et la consommation préjudiciables à l'environnement, peut stimuler la création d'emplois et l'investissement et améliorer ainsi l'efficacité économique. Il est impératif que les réformes de la fiscalité de l'énergie soient pensées en évitant d'augmenter le nombre des « pauvres en énergie » et les inégalités, un accès approprié aux services énergétiques étant essentiel pour garantir des conditions de vie décentes. Il conviendrait également de s'attaquer aux effets répartitifs d'autres instruments de tarification, tels ceux mis en place pour décourager l'utilisation des véhicules et la consommation de carburant. De même, la réforme des subventions aux combustibles fossiles, dont le montant s'élevait à 478 milliards USD en 2019 d'après les données de l'OCDE et de l'AIE, est plus facile à mettre en œuvre dans un contexte de faible prix du pétrole et devrait s'accompagner d'une aide à la transition ciblée et limitée dans le temps en faveur des industries, des communautés, des régions et des consommateurs vulnérables.

65. ***Libérer l'innovation*** La création et la diffusion de nouveaux produits, procédés et méthodes revêtent une importance fondamentale pour la création d'entreprises et d'emplois, l'accroissement de la productivité et l'orientation des progrès vers la relance verte. En matière d'innovations vertes, les possibilités sont considérables – technologies liées aux énergies renouvelables, stockage de l'énergie, chauffage et climatisation des bâtiments, véhicules électriques, hybrides et sobres en énergie, technologies de captage, de stockage et d'utilisation du carbone, etc. En dépit de l'accomplissement de certains progrès, le niveau actuel d'innovation n'est pas suffisant pour atteindre les ambitieux

²⁴ Il est largement prouvé, par exemple, que les prix des combustibles fossiles sont positivement corrélés à l'activité de dépôt de brevets dans les technologies à faible intensité en carbone. Voir Dechezlepretre, A. et al. (2011), « Invention and Transfer of Climate Change-Mitigation Technologies: A Global Analysis », *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 5/1, pp. 109-130, <http://dx.doi.org/10.1093/reep/req023>.

objectifs climatiques et environnementaux. Les mesures de relance offrent une occasion importante d'accroître le financement de l'innovation, même si la mobilisation des pouvoirs publics en faveur de l'innovation ne se limite pas, loin de là, à l'apport de financements publics à l'appui de la recherche-développement. Le financement, l'asymétrie de l'information, l'incertitude autour des futures stratégies d'action et les barrières commerciales sont les obstacles à l'innovation les plus courants²⁵.

66. ***Réformer les modes de soutien préjudiciables et promouvoir l'innovation.*** Le secteur agricole et alimentaire, parmi les plus vulnérables au changement climatique, est un important producteur d'émissions de GES mais également une source potentielle de séquestration du carbone. Alors que les pays Membres de l'OCDE et les pays émergents consacrent chaque année plus de 500 milliards USD au soutien aux producteurs, seulement 26 milliards USD sont utilisés au soutien des systèmes de connaissances et d'innovation agricoles. Il est possible d'améliorer la productivité, la viabilité et la résilience à long terme des systèmes alimentaires mondiaux en supprimant les mesures favorisant la hausse des prix et faussant les échanges - des mesures qui découragent les changements dans la production et ralentissent l'adaptation au changement climatique. Les fonds publics peuvent être réorientés vers des investissements dans l'innovation, l'utilisation durable des sols, de l'eau et des ressources de la biodiversité, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets et l'amélioration de la résilience des ménages agricoles.

67. ***Saisir les possibilités de création d'emplois dans les activités et les secteurs verts.*** Les données sont contradictoires quant à l'impact macroéconomique de la croissance verte sur l'emploi en général²⁶. Les retombées régionales et sectorielles peuvent néanmoins être importantes dans certains secteurs d'activité. Ainsi, les énergies renouvelables, notamment l'énergie solaire photovoltaïque, sont porteuses d'un plus grand nombre d'emplois par unité d'investissement et d'énergie que la production d'énergie à partir de combustibles fossiles²⁷. L'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) estime que plus de 40 millions de personnes pourraient être employées dans les énergies renouvelables d'ici 2050 et que le nombre de personnes employées dans le secteur de l'énergie dans sa globalité pourrait atteindre 100 millions au même horizon, contre environ 58 millions aujourd'hui, si la communauté internationale exploite tout le potentiel des énergies renouvelables. Les emplois liés à la nature, notamment la restauration des écosystèmes, et l'agriculture biologique offrent également des possibilités de création d'emplois. La transition vers une économie plus verte exigera de nouvelles compétences, tant pour les nouveaux emplois que pour les emplois actuels contraints d'évoluer. À ce titre, les mesures destinées à faciliter le redéploiement de la main d'œuvre doivent tenir compte des types de compétences et de leur transférabilité, ainsi que de la qualité des emplois. S'il est probable que la transformation énergétique ait un impact net globalement positif sur l'emploi, des millions de travailleurs du secteur des combustibles fossiles devront trouver un nouvel emploi (Perspectives 2020 de l'OCDE et l'IRENA). Les politiques publiques pour une transition juste peuvent aussi faciliter le processus de reconversion de ces travailleurs. La création de partenariats entre pouvoirs publics et industries peut être envisagée pour

²⁵ OCDE/Banque mondiale/ONU Environnement (2018), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264308114-en>.

²⁶ OCDE (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en>.

²⁷ AIE (2020), *Sustainable Recovery*, AIE, Paris <https://www.iea.org/reports/sustainable-recovery>.

financer ce recyclage et garantir que le contenu des formations réponde aux besoins du secteur à mesure que ceux-ci évoluent.

68. **Renforcer la coopération internationale.** Si l'on veut relever les défis mondiaux en matière environnementale, il est indispensable de renforcer la coopération multilatérale, qui permettra d'opérer l'importante transformation requise pour renforcer la résilience et améliorer le bien-être, concrétiser le potentiel des secteurs verts au service de la création d'emplois, de revenus et de croissance, et consolider nos moyens de défense dans l'éventualité de pandémies futures. La relance verte est un élément essentiel à cet égard, tant au plan national qu'international. Si la majorité des priorités d'action actuelles tournent autour de l'adoption de mesures au niveau national, le rôle du commerce international des biens et des services environnementaux, la réforme des aides agricoles dont les effets sont nuisibles pour l'environnement et faussent les marchés, les flux de financements durables entre les pays développés et les pays en développement, ainsi que l'assistance technique et financière visant à aider les pays en développement à adopter des mesures environnementales, joueront également un rôle déterminant, et ne sauraient être efficaces sans renforcement de la coopération internationale. De même, le prochain cycle (2021) des grandes négociations internationales sur le climat, la biodiversité et les produits chimiques posera des jalons essentiels pour orienter l'action multilatérale et atteindre les objectifs environnementaux convenus à l'échelle de la planète. Comme par le passé, l'OCDE se tient prête à mettre ses connaissances et analyses, ses données et ses bonnes pratiques au service de ces efforts.

69. **Accroître le financement durable.** Les gouvernements ont mobilisé des ressources publiques importantes à l'appui d'une relance verte, de l'ordre de 312 milliards USD environ, selon des estimations préliminaires fondées sur des analyses par pays de l'OCDE (qui seront affinées et améliorées au cours des mois à venir). Si le train complet de mesures proposées par l'Union européenne (UE) est également pris en compte, cette somme atteint plus de 1000 milliards USD (sachant que les sommes globales déjà annoncées par les pays de l'UE peuvent faire l'objet d'un double comptage). Toutefois, comme indiqué plus haut, davantage de ressources ont jusqu'à présent été affectées à des moteurs de reprise économique moins durables, par exemple pour faciliter les investissements dans le secteur des combustibles fossiles.

70. Pour financer pleinement la transition vers une économie bas carbone, les ressources publiques consacrées aux mesures vertes doivent être utilisées de manière stratégique afin de mobiliser des capitaux provenant de sources privées. Pour faciliter cette action, le système financier doit correctement évaluer et incorporer le risque associé au climat et à la biodiversité, et les marchés financiers doivent être transparents et efficaces pour garantir l'intégrité du marché et la confiance des investisseurs, ce qui contribuera alors à la résilience du marché. Ces dernières années, des milliers de milliards de dollars de capitaux ont été consacrés à des investissements évalués sur la base de critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG).

71. Dans le contexte du COVID-19, il est plus important que jamais pour les entreprises de porter une attention accrue aux risques ESG non financiers, au titre de la durabilité d'une part, mais aussi comme facteur concurrentiel permettant d'obtenir des parts de marché et des investissements. Comme le souligne la récente publication Business and Finance Outlook 2020, les critères ESG ont contribué à sensibiliser les entreprises et les investisseurs et à renforcer leurs engagements, mais il est urgent de continuer dans cette voie pour garantir que les notations d'ESG soient adaptées aux objectifs. Les marchés ESG actuels se caractérisent par des méthodologies, des indicateurs de performance et des

structures de produits extrêmement divers – et parfois divergents. Une étude de l'OCDE sur ces notations, et en particulier sur l'efficacité des scores « E », conclut par exemple qu'une notation élevée au sein du pilier « Environnement » de la notation ESG ne se traduit pas par une réduction des émissions de carbone²⁸. Des travaux à venir de l'OCDE contribueront à remédier à ces problèmes, grâce à l'élaboration d'un cadre et d'orientations pour des pratiques ESG efficaces.

72. **Mesurer et évaluer les progrès.** Pour s'assurer que la reprise verte est bien ciblée et efficacement mise en œuvre, il est essentiel de suivre l'effet des mesures de redressement et de relance sur la situation environnementale. En outre, lors de la définition et la mise en œuvre des mesures de relance verte, les pays devraient systématiquement élaborer des cadres d'évaluation assortis de critères clairs et associés à des méthodologies solides. Comme le montre l'analyse des plans de relance adoptés pour faire face à la crise financière mondiale de 2008²⁹, très peu de pays ont soumis leurs plans nationaux de relance verte à des évaluations *ex post*. Les évaluations de ce type devraient aussi examiner explicitement les conséquences redistributives des mesures appliquées. Pour contribuer à cet effort, l'OCDE a mis au point un Tableau de bord des indicateurs pour guider la relance, dont un des volets porte sur la durabilité de l'environnement (voir ci-après).

Transformation numérique et science

73. **Les plans de relance sont l'occasion d'accélérer encore la transformation numérique, en portant au maximum les avantages des technologies numériques tout en atténuant les défis qui y sont associés.** La crise du COVID-19 a mis en exergue l'importance de la connectivité et des infrastructures de communication, certains pays ayant enregistré une hausse allant jusqu'à 60 % du trafic internet pendant la crise (Graphique 4). La transformation numérique ne pourra avoir lieu qu'à condition d'assurer un accès fiable et généralisé à internet. La Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant le développement du haut débit (2004) est en cours de révision et il existe un vif intérêt à élaborer un nouvel instrument centré sur le concept de connectivité et de réduction de la fracture numérique, qui mette l'accent sur la qualité des réseaux tout en tenant compte des nombreux changements survenus depuis 2004 dans les domaines des technologies, de la réglementation, de la législation et des structures de marché. De même, les plans de relance pourraient être mis à profit pour exploiter le potentiel des technologies émergentes, comme l'intelligence artificielle (IA), qui sont utilisées dans toute une variété d'aspects de la lutte contre la crise du COVID-19, que ce soit pour la détection et le diagnostic du virus ou l'accélération de la recherche sur les vaccins, jusqu'au suivi de la reprise des activités³⁰. Dans le monde entier, les pouvoirs publics mettent en œuvre de nouvelles politiques publiques pour accroître la disponibilité et l'utilisation des outils numériques, afin de renforcer la résilience et la continuité des entreprises et de faciliter la

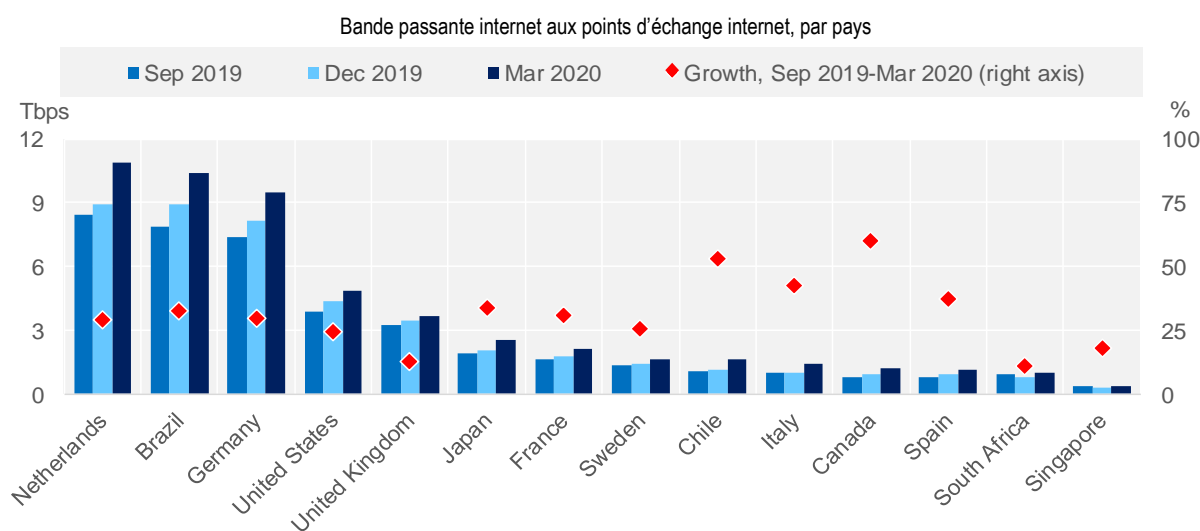
²⁸ Voir OCDE (2020), ESG Investment: Practices, Progress and Challenges, <http://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf> et OCDE (2020), ESG Investing: Environmental Pillar Scoring Reporting, <http://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Environmental-Pillar-Scoring-Reporting.pdf>.

²⁹ Shardul Agrawala, Damien Dussaux et Norbert Monti (2020), What policies for greening the crisis response and economic recovery?, https://www.oecd-ilibrary.org/environment/what-policies-for-greening-the-crisis-response-and-economic-recovery_c50f186f-en.

³⁰ OCDE (2020), Using artificial intelligence to help combat COVID-19, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/ae4c5c21-en>.

reprise. Ces politiques consistent par exemple à libérer des fréquences supplémentaires pour les services de télécommunications, à renforcer les capacités des PME, à favoriser un recours accru aux outils numériques pour faciliter le commerce international de produits périssables ou sensibles au facteur temps, ou encore à accélérer l'adoption des méthodes de paiement électronique³¹.

Graphique 4. La crise a révélé l'importance cruciale des infrastructures internet



Notes : Les données montrent le pic de trafic IXP médian cumulé par pays en septembre 2019, décembre 2019 et mars 2020, d'après des sources publiques. Tbits/s = téraoctets par seconde.

Source : OCDE, d'après des données de [Packet Clearing House](https://www.packetclearinghouse.com/).

[Sept. 2019 Déc. 2019 Mars 2020 Croissance, sept. 2019-mars 2020 (axe de droite)
Tbits

Pays-Bas – Brésil – Allemagne - États-Unis - Royaume-Uni – Japon – France – Suède – Chili – Italie – Canada – Espagne - Afrique du Sud - Singapour]

74. **Dans le cadre de leurs plans de relance, les pouvoirs publics devraient repenser le rôle des avis scientifiques, les modèles de financement de la recherche-développement et les mesures d'incitation susceptibles d'aider à la mise sur le marché des innovations, s'agissant notamment des biens publics mondiaux.** Il s'agit notamment de garantir le financement de la recherche – dont une partie a été réorientée pour faire face à la pandémie – afin de renforcer la résilience à différents types de bouleversements futurs. La promotion des données de recherche en libre accès et la coopération internationale sont des facteurs essentiels au renforcement des capacités. Pour les entreprises, les baisses brutales de la demande, le manque de liquidités et les perturbations subies au niveau de leur chaîne d'approvisionnement mettent en péril l'investissement dans la recherche et l'innovation, avec des conséquences potentielles sur la croissance à long terme. Pour contribuer au renforcement de la résilience, il faudra établir des feuilles de route concernant les technologies de base et le soutien aux investissements publics et privés. Étant donné que l'innovation repose de plus en plus sur la collaboration, il sera également nécessaire, pour progresser sur la voie d'un avenir durable, de s'assurer la participation de différents acteurs et de favoriser les processus de co-création associant

³¹ OCDE (2020), Policy options to support digitalization of business models during COVID-19: Annex, <http://www.oecd.org/sti/policy-options-to-support-digitalization-of-business-models-during-covid-19-annex.pdf>.

les pouvoirs publics, l'industrie, la recherche et la société civile en vue de l'élaboration de solutions.

Infrastructures

75. **Les investissements dans les infrastructures peuvent jouer un rôle dans les mesures de relance et les plans de reprise d'activité.** L'existence d'infrastructures pérennes et de qualité est essentielle dans nos sociétés car ce type d'infrastructures favorise la croissance de la productivité, l'inclusion économique et sociale et le développement durable. Les infrastructures de santé ont ainsi joué un rôle déterminant dans le traitement des patients malades et le maintien des mesures préventives. Pour autant, ce sont les systèmes d'infrastructure en général, en particulier dans des secteurs essentiels (eau, assainissement, télécommunications, transports et énergie), qui doivent soutenir l'activité économique et sociale pendant la crise et se montrer réactifs, robustes et résilients aux chocs, afin de limiter les conséquences en cascade des perturbations subies par les services. À court terme, la hausse des investissements dans les infrastructures – en particulier dans la remise à neuf d'infrastructures détériorées ou dans des projets prêts à démarrer – pourrait avoir un effet immédiat de stimulation de l'emploi et de soutien de la croissance.

76. **À plus long terme, les décisions prises aujourd'hui en matière d'investissement dans les infrastructures se répercuteront demain sur la productivité et la résilience des sociétés et influenceront sur la situation environnementale et sociale.** L'intégration des décisions d'investissement visant à répondre à des besoins immédiats (par exemple dans les infrastructures sociales essentielles comme les soins de santé) et d'autres objectifs à plus long terme (comme la réalisation des Objectifs de développement durable, l'abandon progressif des énergies à forte intensité de carbone ou la nécessité de renforcer la résilience des économies face aux chocs) peut jeter les bases de gains futurs et d'une meilleure capacité à surmonter les crises à venir. C'est ce que fait aussi valoir le secteur privé, dont les points de vue sont repris dans le document intitulé *G20/OECD Report on the Collaboration with Institutional Investors and Asset Managers on Sustainable Infrastructure*, qui souligne le rôle important des investissements dans les infrastructures axés sur les avantages à long terme dans le cadre des plans de relance et de reprise d'activité. Les investissements dans de nouvelles infrastructures représentent également une chance importante de moderniser l'économie, notamment en développant les services haut débit via les réseaux fibre et 5G, en élargissant et en modernisant les réseaux électriques, et en investissant dans – ou en finançant – la recherche de solutions innovantes dans les infrastructures, y compris dans les infrastructures de santé et les infrastructures sociales essentielles.

77. **L'existence d'infrastructures durables peut être une composante clé de la transition vers une économie sobre en carbone.** Des investissements annuels en infrastructures à hauteur de 6 300 milliards USD environ seront nécessaires d'ici 2030 dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau et des télécommunications pour soutenir la croissance et améliorer le bien-être. Un surcroît de 10 % seulement, soit 600 milliards USD par an, serait nécessaire pour que les nouvelles infrastructures soient compatibles avec l'objectif d'un réchauffement climatique nettement inférieur à 2 degrés.

³² L'investissement dans des infrastructures durables constitue également un vecteur

³² OCDE (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en>.

potentiel important de relance verte, étant donné que 60 % des infrastructures urbaines qui devraient exister en 2030 n'ont pas encore été construites. L'investissement dans les infrastructures était une composante essentielle des plans de relance budgétaire adoptés après la crise financière de 2007-08, se situant entre 21 % dans les économies avancées et 40 % dans les autres pays³³.

78. **La mobilisation de l'investissement privé dans les infrastructures sera essentielle.** Ces dernières années, les émissions d'obligations ont gagné en importance en tant que moyen de mobiliser des financements privés à l'appui de projets d'infrastructures à faible émission de carbone et ont représenté au total près de 800 milliards USD. Malgré la crise, la demande d'investissements responsables a continué de stimuler l'émission d'obligations vertes en 2020. Celles-ci ont représenté 77.7 milliards USD, même si ce chiffre est inférieur à hauteur de 13 % à celui de 2019 à la même période³⁴. Si des progrès notables ont été réalisés pour établir des normes en matière d'obligations vertes, il existe toujours un risque que le produit de l'émission soit investi dans des résultats moins durables – ce qu'on appelle le verdissement d'image (« green washing »).

79. **La mobilisation de l'investissement privé se heurte également au manque de projets d'infrastructures associés à la catégorie « investissement ».** Une plus grande certitude sur une réserve de projets potentiels permettrait aux investisseurs de prendre des risques calculés, d'investir dans le renforcement des capacités et de contribuer à l'essor d'un marché de l'investissement dans les infrastructures. À cette fin, les pouvoirs publics peuvent soutenir la création d'une telle réserve, notamment en nouant des partenariats avec des investisseurs et en fournissant des définitions plus précises et homogènes des investissements « verts ». Une compréhension commune des critères définissant les infrastructures « vertes » et « durables » permettrait d'accélérer les flux d'investissement en simplifiant les procédures de diligence raisonnable et en permettant de mettre en place une architecture « prête à l'emploi ».

80. **Pour que les investissements dans les infrastructures aient des effets positifs, qu'ils soient financés par le secteur public ou privé, les politiques publiques doivent veiller à ce qu'ils soient dirigés vers des projets idoines, qu'ils favorisent le développement durable, qu'ils privilégient l'efficacité socioéconomique tout au long du cycle de vie, qu'ils tiennent compte des considérations environnementales et sociales, qu'ils renforcent la résilience et qu'ils se conforment aux principes de bonne gouvernance.** La Recommandation du Conseil sur la gouvernance des infrastructures, adoptée cette année, aide les pouvoirs publics à investir dans des projets d'infrastructure d'une manière qui soit rentable, abordable et qui remporte la confiance des investisseurs, des citoyens et d'autres parties prenantes. La cohérence des politiques relatives à la mise en place d'infrastructures de qualité revêt une importance particulière, compte tenu de la nature trans-sectorielle des investissements dans ce domaine. Or, seulement 39 % des pays de l'OCDE disposent d'une unité spécialement chargée d'élaborer des politiques portant sur les projets d'infrastructures. Dans la majorité des pays de l'OCDE, de tels dispositifs de coordination ne sont mis en place que de manière ponctuelle. Cette Recommandation

³³ Shardul Agrawala, Damien Dussaux et Norbert Monti (2020), What policies for greening the crisis response and economic recovery?, https://www.oecd-ilibrary.org/environment/what-policies-for-greening-the-crisis-response-and-economic-recovery_c50f186f-en.

³⁴ Refinitiv (2020), Sustainable Finance Review – Premier semestre 2020, Refinitiv, <https://www.refinitiv.com/perspectives/market-insights/refinitiv-analyzes-the-sustainable-finance-market/>.

appuie le projet horizontal de l'OCDE intitulé « Politiques stratégiques pour des infrastructures durables », qui consiste à produire une série de résultats qui, combinés, constitueront une boîte à outils utile pour aider les pouvoirs publics à développer des infrastructures procurant ces multiples avantages. Le *Recueil de bonnes pratiques pour des investissements de qualité dans les infrastructures* fournit un cadre pour veiller à ce que les investissements dans les infrastructures contribuent à l'établissement d'économies et de sociétés plus résilientes et plus durables, indispensables pour assurer la reprise post-COVID. Le manuel intitulé *Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment* (à paraître) complétera le Recueil en offrant un regard prospectif de l'OCDE sur la mise en œuvre d'infrastructures de qualité dans un contexte post-COVID.

Une approche intégrée de la reprise

Mesurer les résultats au-delà du seul PIB : Adopter une vision plus large de la croissance économique

81. **Le PIB reste l'indicateur le plus largement utilisé pour piloter l'action publique, mais il ne mesure pas les avancées sociétales à grande échelle, ni le bien-être³⁵.** En tant que mesure éprouvée de la production et des revenus du marché, le PIB comme indicateur économique apporte des avantages qui lui ont permis de jouer un rôle disproportionné dans la détermination de l'orientation de la politique économique. Or, le PIB mesure simplement l'activité économique. À ce titre, il ne mesure pas les avancées sociétales à grande échelle (ou le bien-être), car il présente trois limites importantes : 1) en tant que mesure globale, il ne permet pas de préciser comment les bénéfices de la croissance sont répartis au sein de la société ; 2) comme il se concentre sur la production réelle, il ne révèle rien de la durabilité des résultats au fil du temps, des ressources économiques, environnementales et sociales indispensables pour ce faire, ni des coûts de l'activité économique pour la société (dommages à l'environnement, changement climatique ou pratiques d'emploi qui relèvent de l'exploitation par exemple, qui n'entrent pas dans le calcul des prix du marché ni ne sont déduits du PIB) ; et 3) en tant que mesure axée sur l'activité du marché, le PIB ne reflète pas la valeur que les personnes accordent à des activités et des biens non marchands, tels que le travail bénévole, les loisirs, les liens sociaux, la valeur associée au fait d'être en bonne santé et de profiter d'une sécurité personnelle (par opposition aux dépenses engagées pour prévenir les maladies ou la criminalité et leurs conséquences).

82. **Au cours de la dernière décennie, l'OCDE a affiné ses outils de mesure de sorte qu'ils reflètent mieux le large éventail de résultats qui importent aux yeux des personnes.** Le Cadre de mesure du bien-être de l'OCDE constitue désormais une référence internationale de premier plan pour mesurer « ce qui importe » au niveau national, ainsi que diverses dimensions matérielles et non matérielles appréhendées par les Indicateurs 2020 de Comment va la vie ? Il mesure le bien-être actuel (c'est-à-dire les résultats associés à une bonne vie aujourd'hui), sa répartition au sein de la population (mesure des inégalités, des carences et des disparités selon le sexe, l'âge, l'éducation et la région) et sa durabilité (les ressources du capital naturel, économique, humain et social qui favorisent le bien-être des générations actuelles et à venir). Parmi d'autres initiatives majeures lancées par l'OCDE figurent le Cadre d'action de l'OCDE pour les politiques de croissance inclusive, qui examine les résultats et les moteurs d'une croissance inclusive ;

³⁵ OCDE (2020) Définir la mesure de la production, du bien-être et de la durabilité [[SDD/CSSP\(2020\)2/REV1](#)].

et les Indicateurs de croissance verte de l'OCDE, axés sur les interactions entre l'économie et l'environnement. D'autres travaux s'attachent à analyser les résultats en matière de bien-être au niveau de certains groupes de population (comme le fait le Portail de données de l'OCDE sur le bien-être des enfants, par exemple) ou approfondissent l'analyse et évaluent des aspects spécifiques de l'action publique, comme c'est le cas des publications de l'OCDE intitulées Panorama de l'environnement, Panorama de la société et Panorama de la santé. En outre, les publications phares destinées à aider les pouvoirs publics à relever les défis à venir comportent souvent un ensemble d'indicateurs de haut niveau permettant d'orienter leurs recommandations (par exemple, ceux du Tableau de bord de la performance du marché du travail produit au titre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, portant notamment sur la quantité et la qualité des emplois et sur l'inclusivité, la résilience et la capacité d'adaptation du marché du travail). De même, Objectif croissance, l'ouvrage phare de l'OCDE sur l'évolution de la politique structurelle, a permis de renforcer l'attention accordée aux dimensions d'inclusivité et de durabilité au cours de ces dernières années. Ces initiatives sont toutes compatibles avec le programme mondial de mesure des résultats obtenus à l'horizon 2030, fondé sur les Objectifs de développement durable (ODD) adoptés en 2015 par les Nations Unies.

83. Parallèlement, l'OCDE prend part au débat auquel se livrent les statisticiens internationaux concernant la manière d'améliorer le PIB en tant que mesure de la production. Ce débat porte entre autres sur des questions liées à la transformation numérique, par exemple le traitement des services gratuits ou la valeur des données. D'autres axes de travail de l'OCDE contribuent également à l'amélioration du système de mesure. Ainsi, dans le cadre de l'approche de l'OCDE visant à mesurer la croissance verte, des efforts sont déployés pour cerner la contribution des actifs naturels à la croissance économique, en allant au-delà des biens d'équipement compris dans la catégorie des actifs comptabilisables au titre du Système de comptabilité nationale. Le Tableau de bord de l'OCDE sur la croissance inclusive met l'accent sur les perspectives ouvertes à différentes catégories de population par leur présence sur le marché du travail, et le rôle joué par la croissance de la productivité et la dynamique des entreprises à travers l'entrepreneuriat et l'innovation. Le projet de l'OCDE « Vers le numérique » prévoit des mesures d'une multitude d'aspects de la transformation numérique des systèmes productifs. L'OCDE fait également un usage grandissant des microdonnées, ce qui apporte de nouveaux éclairages sur un certain nombre de domaines, notamment la dynamique des entreprises et la relation entre la croissance des salaires et la productivité.

84. Il est également crucial que l'OCDE s'attache à demeurer à l'avant-garde des travaux d'élaboration de statistiques allant « au-delà du PIB », qui permettent de mieux appréhender le caractère multidimensionnel du bien-être. Comme indiqué dans le document spécifiquement consacré aux questions de mesure, il faut affiner encore les indicateurs de bien-être et de durabilité et élargir leur champ. En particulier, davantage de données sont nécessaires concernant i) les services du capital fournis par des actifs naturels non produits tels que les terrains ou les gisements ; et ii) les actifs incorporels difficiles à mesurer tels que les données. Des mesures du revenu national net prenant également en compte des éléments clés de dégradation de l'environnement peuvent permettre d'intégrer la dimension de la durabilité dans les mesures de la production, tandis que des mesures de la distribution du revenu disponible des ménages peuvent apporter un éclairage sur les interactions entre production économique et inégalités de revenus.

85. La mise en œuvre de cadres de mesure à caractère transversal permettra aux responsables de l'action publique de concevoir et d'évaluer des politiques intégrées. Il faut donc renforcer le travail statistique préparatoire. À cet égard, il convient de

poursuivre les travaux de mesure nécessaires pour faire face aux défis que représentent la transformation numérique et la mondialisation, et pour enrichir les indicateurs relatifs à différentes dimensions du bien-être actuel et aux possibilités offertes aux individus, tout en continuant à mettre en œuvre le Système de comptabilité économique et environnementale intégrée (SCEE). L'OCDE continue de jouer un rôle de premier plan dans la révision à venir du système de comptabilité nationale, qui offre l'occasion d'envisager l'élargissement de son cadre de façon à intégrer des dimensions transversales, par exemple au moyen d'indicateurs relatifs à la distribution du revenu, de la consommation et des patrimoines, et à une couverture plus systématique des activités non marchandes non prises en compte dans le PIB. Enfin, des travaux complémentaires seront nécessaires pour exploiter de nouvelles sources de « données intelligentes », qui peuvent se caractériser par une couverture, une granularité et une actualité supérieures à celles des données classiques. Des progrès supplémentaires doivent également être accomplis concernant l'utilisation de nouveaux outils tels que l'apprentissage automatique, à partir de la base constituée par le Laboratoire d'innovation NAEC. Il convient en outre de renforcer la pertinence de ces indicateurs pour l'action publique et les méthodes de mesure en développant des outils de modélisation qui permettent de mieux cerner la complexité des systèmes économique, social et environnemental (approches de la résilience, modélisation basée sur des agents, etc.).

Élaborer un Tableau de bord des indicateurs pour orienter la reprise

86. **Pour savoir si les pouvoirs publics réussissent à orienter la reprise afin qu'elle soit forte, résiliente, verte et inclusive, il faut d'autres mesures, outre le PIB.** Comme ce que nous mesurons influe sur ce que nous faisons, nos indicateurs de l'efficacité de l'action publique doivent refléter les valeurs que nous jugeons importantes pour notre société ainsi que, dans le cas présent, le type de reprise que nous appelons de nos vœux.

87. **S'il convient d'élaborer tout un éventail d'indicateurs pour diagnostiquer les principaux défis et élaborer des réponses stratégiques, un ensemble plus réduit d'indicateurs prioritaires peut nous aider à orienter notre action politique.** L'orientation des décisions dans ce domaine est une tâche complexe, qui exige de nombreuses données probantes. Pour les non-spécialistes cependant, la panoplie de données à prendre en compte peut sembler insurmontable. Afin de galvaniser l'action politique et d'assurer l'exercice de la redevabilité vis-à-vis du public, les données contenues dans ces tableaux de bord à grande échelle peuvent servir à sélectionner quelques indicateurs prioritaires.

88. **Un Tableau de bord d'indicateurs de haut niveau, élaboré en s'appuyant sur les travaux antérieurs de l'OCDE, pourrait orienter et mesurer les initiatives en faveur d'une reprise post-COVID-19 forte, résiliente, verte et inclusive.** Ce sera la première étape d'une initiative plus large visant à améliorer les indicateurs, qui devra être ajustée et révisée à mesure que de nouvelles données seront disponibles. Ce Tableau de bord pourrait être publié par l'OCDE sur une base annuelle dans un premier temps, utilisé dans les communications à haut niveau et exploité comme un ensemble d'indicateurs contextuels de référence dans le cadre des travaux plus approfondis de l'OCDE sur la reprise. Les pays Membres de l'OCDE souhaiteront peut-être également s'en servir comme référence lorsqu'ils mesurent l'état d'avancement des mesures prises en faveur de la reprise au lendemain de la crise liée au COVID-19, à court et à moyen termes. Ce Tableau de bord pourrait aussi servir d'exercice dynamique et d'expérimentation pour mettre au point une approche plus globale intégrant les dimensions économique, sociale et environnementale dans les travaux courants de l'OCDE. Il viendrait compléter plutôt que remplacer le riche

éventail de données produites par l'OCDE, ainsi que les cadres d'action et de mesure plus établis qui prennent en compte les aspects plus généraux que sont le bien-être, l'inclusion et la durabilité, mais aussi leurs interactions avec l'économie et leurs déterminants en termes de politiques publiques. Le Tableau de bord s'appuie sur des bases de données et des cadres existants de l'OCDE.

89. La sélection des indicateurs du Tableau de bord devrait reposer sur cinq critères principaux :

- **Compte tenu de l'importance de rétablir la croissance économique pour sortir de la récession mondiale actuelle et retrouver des niveaux de production d'avant le COVID-19, le point de départ du Tableau de bord devrait être la croissance du PIB traditionnel, par habitant.** Toutefois, la valeur ajoutée du Tableau de bord des indicateurs résidera dans l'adoption d'une optique plus large permettant d'englober d'autres indicateurs qui nous renseignent sur le type ou les qualités de cette croissance.
- **Pour éviter le plus possible les redondances et refléter la complémentarité des dimensions économique, sociale et environnementale, les indicateurs devront se concentrer sur les « angles morts » du PIB,** à savoir a) les résultats non matériels en termes de bien-être aujourd'hui ; b) la répartition des bénéfices de la croissance et du bien-être ; et c) la viabilité des systèmes qui sous-tendent la croissance et le bien-être au fil du temps. Il en ressort trois piliers qui complètent la croissance du PIB : le bien-être aujourd'hui, l'inclusion et l'égalité des chances, et la durabilité. Ces trois piliers sont des éléments centraux du Cadre de mesure du bien-être et du progrès établi par l'OCDE (qui mesure le bien-être actuel, avec un accent important sur les inégalités, et les ressources pour le bien-être futur), et peuvent aussi être reliés aux quatre dimensions de la reprise développées dans le présent document (à savoir une reprise forte, résiliente, verte et inclusive). Pour chacun de ces piliers, le fait de se concentrer sur les domaines qui sont le moins fortement associés (ou même négativement associés) à la croissance du PIB pourrait contribuer à établir des priorités entre les divers indicateurs possibles et à illustrer les arbitrages.
- **Le Tableau de bord devrait permettre d'orienter les efforts vers les domaines où les besoins sont les plus grands.** Alors que les travaux sur des mesures allant « au-delà du seul PIB » définissent des paramètres et des critères de mesure très larges, l'actuelle pandémie de COVID-19, combinée à l'impérieuse nécessité de lutter contre le changement climatique, vient ajouter un caractère d'urgence à cette entreprise. Les défis stratégiques actuels soulignent la nécessité d'une reprise verte, inclusive et créatrice d'emplois – et doivent déterminer la sélection des indicateurs à inclure dans un Tableau de bord synthétique. Les indicateurs qui sont (ou sont susceptibles d'être) fortement influencés par la crise sanitaire, sociale et économique actuelle devraient être privilégiés, puisque la reprise devrait être évaluée à l'aune de l'ampleur des dommages initiaux.
- **Les indicateurs doivent être pertinents pour l'action publique et doivent se concentrer sur les résultats et les produits plutôt que sur les moyens mis en œuvre,** c'est-à-dire qu'ils doivent mesurer la situation découlant directement des politiques publiques, en évitant de mesurer les politiques elles-mêmes. Cette considération est liée au fait que les pays peuvent opter pour des approches différentes afin d'influencer ces résultats, en fonction de leur contexte et de leurs priorités.

- **De nombreux obstacles pratiques influenceront également sur le contenu du Tableau de bord.** À titre d'illustration, le Tableau de bord doit comporter des statistiques comparables à l'échelle internationale, compilées par l'OCDE sur une base régulière selon une méthodologie établie et harmonisée. Les indicateurs contenus dans les cadres de mesure de l'OCDE élaborés ces dernières années pour évaluer les multiples facettes du bien-être, de la croissance durable, de l'inclusivité et de la résilience constituent le principal ensemble de référence en la matière. En conséquence, les indicateurs ont été sélectionnés en fonction de considérations relatives à la qualité statistique (actualité, fréquence et interprétabilité notamment). Ils sont tous collectés à l'aide d'une méthodologie établie ou normalisée et produisent des données comparables dans le temps et d'un pays à l'autre. Les indicateurs sélectionnés se veulent faciles à diffuser et à interpréter pour une multitude d'utilisateurs, et utiles et pertinents pour différents publics.

90. **Le Tableau 1 décrit la liste des indicateurs du Tableau de bord, lequel est présenté plus en détail en annexe.** Ce Tableau de bord est un point de départ ; il se fonde sur les travaux déjà menés ou en cours de réalisation par les comités de l'OCDE et ne constitue pas une liste définitive. Il sera affiné à mesure que de nouvelles données seront disponibles et que les concepts évolueront. La sélection des indicateurs de haut niveau du Tableau de bord s'étend à d'autres domaines que la croissance du PIB de façon à aider les pouvoirs publics à suivre les progrès accomplis sur la voie d'une reprise forte, résiliente, verte et inclusive. Le premier pilier inclut les mesures du PIB et du revenu réels pour évaluer la force de la reprise. Le second pilier (« bien-être actuel ») concerne les résultats définitifs auxquels les citoyens accordent du prix pour mener une bonne vie, dont plusieurs sont aussi d'importants moteurs de la croissance du PIB sur le long terme. Le troisième pilier (« inclusion et égalité des chances ») porte sur la façon dont les bénéfices de la croissance économique et du bien-être sont répartis au sein de la population. Le quatrième pilier (« durabilité et résilience systémique ») analyse la gestion des ressources systémiques qui sous-tendent le bien-être futur et aide à décrire les mégatendances (changement climatique, etc.). Le tableau présente également les liens entre ces piliers et les quatre dimensions d'une relance post-COVID centrée sur les personnes (voir le présent document), ainsi qu'avec d'autres cadres existants ou ensembles d'indicateurs sur lesquels se fonde le Tableau de bord.

Tableau 1. Tableau de bord des indicateurs d'une relance forte, résiliente, durable et inclusive établi par l'OCDE

Thème	Fort	Résilient	Vert	Inclusif	Indicateur	Unité	GG	HIL	GG	IG
1. Activité économique forte					Taux de croissance du PIB par habitant	Taux de croissance annuelle du PIB par habitant, en %, à prix constants				
2. Bien-être actuel					Satisfaction à l'égard de l'existence	Satisfaction à l'égard de la vie, réponse moyenne sur une échelle de 0 à 10				
					Insécurité du marché du travail.	Perte monétaire attendue en cas de chômage et de maintien au chômage, en pourcentage du salaire antérieur (%)				

			Exposition à la pollution de l'air	Exposition moyenne de la population aux PM2.5, microgrammes par mètre cube	
3. Inclusion et égalité des chances			Inégalités de revenu	Rapport S80/S20 du revenu disponible des ménages	
			Écart d'emplois	Écart d'emplois des groupes défavorisés, % du taux d'emploi des travailleurs de sexe masculin d'âge très actif	
			Écart salarial entre femmes et hommes	Différence entre les salaires médians des hommes et des femmes divisée par les salaires médians des hommes, pourcentage	
4. Durabilité et résilience systémique			Productivité de CO2 (rapportée à la production)	PIB par unité de CO2 émise associée aux énergies, USD par kilogramme	
			Stock d'occupation naturelle des sols	Terres végétalisées naturelles et semi-naturelles, % du total	
			Mortalité dues à des causes évitables	Années potentielles de vie perdue liées à des causes qui auraient pu être évitées ou traitées pour 100 000 habitants	
			Confiance dans l'État	Part de la population répondant positivement	
			Viabilité budgétaire	Valeur financière nette de l'administration publique : actifs financiers des administrations publiques moins passif	

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Note : GfG : Going for Growth (Objectif croissance), HiL : How is Life (Comment va la vie) ; GG : Green Growth Indicators (Indicateurs de croissance verte) ; IG : Inclusive Growth Framework (Cadre de croissance inclusif)

Tracer la voie vers une approche plus intégrée de l'action publique : priorités pour la reprise et l'avenir plus lointain

91. Si de nombreuses mesures ont déjà été prises pour mettre à jour et étoffer les cadres d'analyse et les approches stratégiques de l'OCDE, il convient de progresser davantage dans six domaines essentiels :

- En premier lieu, l'OCDE devra **poursuivre ses travaux sur les grandes tendances telles que la transformation numérique et le vieillissement de la population**, afin d'améliorer notre compréhension de leurs répercussions sur la croissance, la productivité, les inégalités ou les finances publiques. S'agissant de la transformation numérique, ces travaux peuvent mettre à profit ceux menés dans le cadre du projet de l'OCDE « Vers le numérique », notamment le rapport intitulé *Mesurer la transformation numérique*.
- En deuxième lieu, l'OCDE devrait **étudier plus en profondeur la manière dont différentes dimensions du bien-être** (revenu, équité, sécurité, état de l'environnement, etc.) **influent les unes sur les autres**. Cette analyse facilitera, par exemple, la poursuite de l'évolution de la publication *Objectif croissance*, dans la mesure où celle-ci repose sur la conjonction d'objectifs relevant de différentes sphères et formule des recommandations sur les priorités d'action.

- En troisième lieu, **les progrès de la théorie et de la pratique de l'économie** (les connaissances relatives à la dynamique des systèmes complexes ou les observations de l'économie comportementale, par exemple) **devraient continuer à être pris en compte** de manière plus soutenue dans les travaux d'analyse de l'OCDE.
- En quatrième lieu, une approche intégrée de la croissance économique exigera de renforcer les **liens entre différents cadres d'analyse et d'action relatifs à la croissance économique, à l'inclusion sociale et à la durabilité environnementale, afin d'intégrer les dimensions du bien-être, de l'inclusivité et de la viabilité de l'environnement dans les analyses, les outils et les enquêtes de l'OCDE**, en mettant à profit les progrès accomplis au cours de la décennie passée. Il s'agit d'un défi de taille en termes d'analyse et d'organisation, et l'OCDE devra renforcer son dialogue avec les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes, en mettant à profit sa capacité de tirer parti des bonnes pratiques et des innovations au niveau national et d'offrir un cadre d'échange et d'apprentissage entre pairs. Des travaux destinés à lier les cadres de l'OCDE relatifs à la croissance inclusive et à la croissance verte pourraient contribuer à combler cette importante lacune. De même, des efforts visant à lier le cadre d'évaluation du bien-être de l'OCDE à la nouvelle Stratégie pour l'emploi et au projet « Vers le numérique » peuvent permettre de mieux cerner les défis à relever et les mesures à prendre pour assurer une croissance durable dans le contexte de l'avenir du travail.
- En cinquième lieu, l'OCDE devrait **continuer à renforcer la mesure de la croissance, du bien-être, de l'inclusivité, de la confiance, de la résilience et de la durabilité** 1) en poursuivant le développement des indicateurs liés à différentes dimensions, 2) en mettant à profit la révision à venir du Système de comptabilité nationale pour mieux appréhender et renforcer les liens vers les dimensions transversales, 3) en poursuivant les travaux de mesure permettant de relever les défis de la transformation numérique et de la mondialisation, et 4) en complétant les sources de données traditionnelles par de nouvelles « données intelligentes » afin de répondre aux exigences en matière de portée, de granularité et d'actualité des données. L'objectif ultime devrait consister à élaborer un cadre de mesure consolidé qui intègre les aspects essentiels de la croissance économique, du bien-être actuel, de l'inclusivité et de la durabilité.
- Enfin, sur le court terme et en particulier pour guider et mesurer les efforts déployés à l'appui de la reprise au lendemain de la crise liée au COVID-19, **la définition d'un ensemble limité d'indicateurs de base prioritaires, sous la forme d'un Tableau de bord, en s'inspirant des travaux antérieurs de l'OCDE** (voir proposition dans le présent document), contribuera à stimuler l'action politique. Ce Tableau de bord pourrait aussi servir d'exercice dynamique et d'expérimentation pour mettre au point une approche plus globale intégrant les dimensions économique, sociale et environnementale dans les travaux courants de l'OCDE.

Questions à examiner au cours de la session en sous-groupe 1 le 28 octobre (*Plans de relance : Reconduire des mesures de relance budgétaire et monétaire durable ; Intégrer les dimensions sociale et environnementale pour des lendemains plus durables, résilients et inclusifs*) :

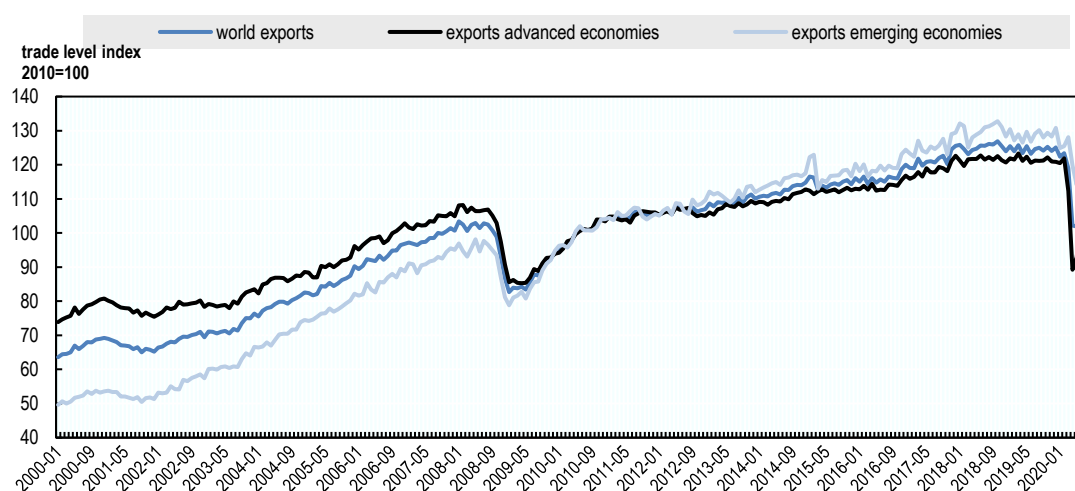
1. Quelles sont les priorités de la politique macroéconomique dans le contexte actuel ?
2. Quel est le rôle des plans de relance budgétaire et monétaire durable ? Comment assurer la viabilité de la dette sur le long terme ? Quelles mesures peuvent être prises au niveau des volets dépenses et recettes du budget ? À quelle échéance ? Quelles sont les principales priorités de la réforme fiscale dans le monde de l'après-COVID ?
3. Quelles réformes structurelles les pays privilégient-ils au titre ou en complément des plans de relance ?
4. Quelles mesures peuvent être prises pour promouvoir une reprise créatrice d'emplois et renforcer la résilience et l'inclusivité des marchés du travail ?
5. Les plans et les investissements en faveur de la relance verte peuvent-ils être une source majeure de croissance, de revenus et d'emplois ? Quels secteurs et quelles activités devraient être privilégiés ?
6. La reprise est-elle l'occasion de repenser notre approche de la croissance économique et d'entreprendre de définir une approche plus intégrée incorporant les dimensions économique, environnementale et sociale ? Sur quelles dimensions l'OCDE pourrait-elle mettre l'accent, y compris les synergies et les arbitrages entre croissance économique, résilience, inclusivité et durabilité ?
7. Comment les pays prévoient-ils de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans de relance ? Le Tableau de bord des indicateurs proposé par l'OCDE peut-il être utile à cet égard ? D'autres indicateurs ou des indicateurs différents devraient-ils y figurer ? Quelles autres priorités devraient guider les travaux que l'OCDE consacre aux systèmes et outils de mesure ?

Session en sous-groupe 2 : Mondialisation et reprise. Le rôle des échanges et de l'investissement ; Renforcer la résilience dans les chaînes de valeur mondiales ; Encourager la coopération économique internationale

Le rôle des échanges et de l'investissement dans la reprise, la nécessité d'une plus grande résilience dans les chaînes de valeur mondiales et le défi des biens essentiels

92. **Le COVID-19 a exacerbé quelques tendances qui existaient déjà et a ravivé les débats sur une économie connectée à l'échelle mondiale.** Entre janvier et juillet 2020, le commerce mondial a subi un ralentissement d'environ -5.6 %. Le point le plus bas a été atteint en mai, où le recul enregistré par rapport à janvier se chiffrait à -19.1 %. Les échanges ont montré des signes de redressement en juin et juillet, s'établissant à « seulement » 10 % en-dessous de leur niveau d'il y a un an. Selon le scénario le plus optimiste, les flux d'IDE devraient chuter d'entre 30 et 40 % en 2020. Des questions se posent quant à savoir de quel côté penchera la balance entre les gains d'efficacité des chaînes d'approvisionnement mondiales et les risques accrus auxquels elles sont exposées, et quant à la capacité de ces dernières à assurer la sécurité de l'approvisionnement en biens essentiels. En outre, face à des conséquences économiques sans précédent, les gouvernements ont déployé à juste titre des aides importantes pour soutenir l'économie – ce qui est une nécessité aujourd'hui, mais ne soulève pas moins des interrogations sur ce qu'il faut faire pour assurer harmoniser les conditions de concurrence à l'échelle internationale sur le long terme. La pandémie de COVID-19 a exacerbé des tendances qui étaient préexistantes. Déjà, les préoccupations relatives aux conditions de concurrence face aux aides publiques très élevées accordées à certains secteurs, aux difficultés d'intégration sur des marchés numériques caractérisés par un avantage au premier entrant et à l'accès aux marchés mondiaux des intrants et extrants en raison de tensions commerciales grandissantes, ont conduit des pays à envisager des politiques d'accroissement de la production nationale, subventions à la clé, d'obligations de contenu local et de hausse des tarifs douaniers. En outre, depuis 2011, l'expansion des CVM ralentit, sous l'effet à la fois de facteurs structurels (parmi eux, la transformation numérique, la « servicification » de la production et les préférences des consommateurs en faveur de la durabilité les amenant à privilégier des circuits courts entre le stade de la production et l'utilisateur final) et de facteurs relatifs aux politiques publiques (l'incertitude ambiante et les tendances au protectionnisme conduisant les entreprises à envisager une relocalisation).

Graphique 5. Le niveau des échanges mondiaux a connu une chute sensible, mais on observe des signes de reprise



Exportations mondiales
Indice du volume des échanges
2010 = 100

exportations des économies avancées

exportations des économies émergentes

Source : CPB World Trade Monitor

93. **La crise du COVID-19 a mis les chaînes d’approvisionnement à rude épreuve.** Le COVID-19 a eu des répercussions à la fois directes et indirectes sur les chaînes d’approvisionnement : d’abord directes, du fait de l’arrêt de production d’entreprises opérant dans les CVM en raison des précautions sanitaires (ou des pénuries de main-d’œuvre) et ensuite indirectes, du fait des perturbations des réseaux internationaux, mais aussi nationaux, de transport et de logistique. Les effets sur la demande ont été multiples : recul de la consommation dû au confinement et à la baisse des revenus (par exemple de services nécessitant un contact personnel ou l’achat de biens durables), flambée de la demande de certains biens et services (notamment des biens médicaux, mais aussi des biens et services des TIC), ainsi que des transformations dans la nature et la localisation de la demande, comme avec le passage de « repas pris hors du domicile » à des repas préparés et consommés à domicile (avec pour conséquence une plus grande quantité d’aliments congelés et transformés et moins de fruits de mer frais et de denrées spécialisées de haute valeur).

94. **La pandémie de COVID-19 a entraîné des pénuries de certaines catégories de biens essentiels pour lutter contre la propagation du virus,** en particulier les équipements médicaux de protection individuelle (EPI), les respirateurs et certains produits pharmaceutiques et autres réactifs, et a suscité un nouveau débat sur les politiques de nature à garantir la continuité de l’offre de tels biens en période de crise, et sur les perturbations des CVM. L’impact de la pandémie sur l’offre de ces biens essentiels a été double : dans un premier temps, des perturbations (temporaires) de l’offre de certains biens liées aux mesures de confinement (principalement en Chine), et une croissance exponentielle de la demande de certains biens, notamment les EPI et les équipements médicaux. À titre d’exemple, la Chine produisait la moitié de l’offre mondiale de masques chirurgicaux au début de la crise. Au pic de la crise, la demande de la seule Chine s’élevait à 240 millions

de masques par jour³⁶. D'autres facteurs évoqués plus haut ont également joué un rôle, par exemple, les restrictions à la mobilité de travailleurs essentiels, les perturbations dans les transports, etc. En outre, pour diverses raisons, certains pays avaient réduit leurs stocks stratégiques de certains biens essentiels avant la crise du COVID-19, ce qui a contribué aux pénuries.

95. **Parallèlement, il importe de noter que les graves pénuries n'ont jusqu'ici porté que sur un nombre limité de biens essentiels, comme les masques.** Il n'y a pas eu, par exemple, de pénuries générales de médicaments ou de produits alimentaires car la question de la sécurité de l'offre a été mieux gérée dans ces secteurs tant par les pouvoirs publics que par le secteur privé. Cet état de fait suggère qu'il est nécessaire de bien appréhender la nature du problème relatif à certains biens essentiels, et de tirer parti de tous les éclairages et les enseignements issus des secteurs qui se sont montrés mieux à même de gérer les perturbations pour renforcer la résilience face à de futures crises.

96. **Les difficultés à garantir la fourniture de biens essentiels a eu une incidence négative sur la confiance dans les gouvernements et les institutions.** Face à la plus grave pandémie du siècle, ces pénuries ont amoindri la capacité des gouvernements à répondre à la crise sanitaire, exposé les soignants et les autres personnels essentiels à d'importants risques pour leur santé, entraîné des décès et été à l'origine de coûts socioéconomiques élevés, étant donné que des mesures de confinement se sont imposées pour lutter contre la propagation de la maladie. Dans ce contexte, la confiance dans le gouvernement et les institutions s'est fortement érodée dans de nombreux pays de l'OCDE, et au-delà, ce qui n'a fait que réduire encore la capacité des pouvoirs publics à gérer la riposte face à la crise.

97. **L'inaptitude – et parfois l'incapacité – des gouvernements à garantir la fourniture de certains biens essentiels, a également contribué au manque de coordination des réponses apportées par les pouvoirs publics** (obstacles aux échanges et à l'investissement, subventions à la production, saisies politiquement ciblées sur des exportations et importations), ce qui encore aggravé les perturbations sur des chaînes de valeur mondiales déjà soumises à rude épreuve, et a contribué à des tensions internationales. En outre, ces pénuries ont parfois conduit à la fourniture de produits de mauvaise qualité, à des fraudes, à des hausses de prix et à l'introduction de biens illicites.

98. **Après le choc initial sur la demande, les CVM ont réagi promptement et la production de biens essentiels a vite monté en puissance dans de nombreux pays.** À titre d'exemple, alors que la Corée ne comptait pas parmi les principaux exportateurs de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, elle en est devenue l'un des principaux exportateurs en l'espace de trois mois, à partir de 40 entreprises qui ont desservi plus d'une

³⁶ OCDE (2020), "The Face Mask Global Value Chain in the COVID-19 Outbreak: Evidence and Policy Lessons" OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 4 mai 2020, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132616-14i0j8ci1q&title=The-Face-Mask-Global-Value-Chain-in-the-COVID-19-Outbreak-Evidence-and-Policy-Lessons.

centaine de pays³⁷. Avant la fin du mois de mars, la Chine avait plus que décuplé son offre de masques, contribuant ainsi à répondre aux besoins croissants à l'échelle mondiale³⁸.

Priorités de l'action publique en vue de renforcer la résilience et à restaurer la confiance dans les marchés internationaux

99. **Les chaînes de valeur mondiales sont nécessaires pour accompagner la reprise économique.** Les pénuries de biens médicaux n'ont pas été causées par l'effondrement des chaînes d'approvisionnement, mais par l'essor fulgurant, sans précédent et non planifié, de la demande. En effet, les chaînes d'approvisionnement mondiales font partie de la solution aux pénuries mondiales, comme l'illustre le décuplement de la production et de la vente de masques pour répondre aux besoins. En outre, aucun pays à lui seul n'est en mesure de subvenir à ses propres besoins en biens médicaux indispensables pour lutter contre la pandémie. Des pays peuvent être exportateurs d'un ensemble de biens, mais importateurs d'autres types de biens : les pays d'Asie du Sud-est sont d'importants fournisseurs mondiaux de gants chirurgicaux ainsi que de masques et de draps jetables, tandis que les grands pays développés sont spécialisés dans l'exportation de matériel médical³⁹. Il en va de même de l'offre de biens agricoles. L'expérience a mis en évidence l'importance des chaînes d'approvisionnement mondiales pour assurer la disponibilité des denrées et contribuer à la sécurité alimentaire, tandis que le changement climatique ne fera qu'accentuer encore plus le rôle du commerce international pour l'acheminement des aliments depuis les lieux où leur production est optimale vers ceux où la demande croît le plus rapidement. Bien qu'aucun pays, et a fortiori les plus pauvres du monde, ne soit capable de produire à lui seul tous les biens essentiels, et même si l'approvisionnement mondial peut contribuer à la maîtrise des coûts, on assiste dans plusieurs pays à l'émergence de débats sur la relocalisation de la production.

100. **Ce débat devrait se dérouler sur la base d'une pleine collaboration internationale et se fonder sur des éléments factuels solides.** En effet, hormis dans le cas de chaînes d'approvisionnement spécifiques, l'analyse de scénarios à l'aide du modèle METRO de l'OCDE donne à penser que la relocalisation de la production entraînerait d'importantes pertes d'efficacité sans pour autant se traduire par une amélioration de la

³⁷ OCDE (2020), "COVID-19 and Global Value Chains: Policy Options to Build More Resilient Production Networks", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 3 juin 2020, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134302-ocsbti4mh1&title=COVID-19-and-Global-Value-Chains-Chains-Policy-Options-to-Build-More-Resilient-Production-Networks.

³⁸ OCDE (2020), "The face mask global value chain in the COVID-19 outbreak: Evidence and policy lessons", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 4 mai 2020, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-face-mask-global-value-chain-in-the-covid-19-outbreak-evidence-and-policy-lessons-a4df866d/>

³⁹ Cette forte interdépendance dans le commerce des biens nécessaires pour lutter contre le COVID-19 signifie, par exemple, que pour chaque euro d'exportations allemandes de tels biens, l'Allemagne en importe l'équivalent de 0.7 EUR ; s'agissant des États-Unis, pour chaque dollar d'importations de tels biens, le pays en exporte l'équivalent de 0.75 USD. Voir OCDE (2020), « Trade interdependencies in Covid-19 goods », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 05 mai 2020, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/trade-interdependencies-in-covid-19-goods-79aaa1d6>

garantie ou de la stabilité des approvisionnements⁴⁰. Les différentes étapes de la production ne peuvent pas toutes avoir lieu dans le pays d'origine et le commerce des biens de production intermédiaires et des matières premières continue de jouer un rôle important dans la production nationale. Une production mondiale permet une meilleure maîtrise des chocs internes ou externes. Il serait bon que les discussions internationales sur la diversification ou encore sur la relocalisation d'une partie de la production permettent de définir ce qu'il faut entendre par biens essentiels, en prenant en compte le rôle que jouent les gouvernements pour assurer une meilleure résilience et le caractère mondial de nombreux marchés d'intrants, et ce qu'il faut entendre par gouvernance des biens essentiels, en prenant dûment en compte la nécessité de préserver l'ouverture des marchés pour assurer la croissance économique et d'assurer l'approvisionnement de pays qui dépendent de marchés ouverts, stables et fonctionnels. L'OCDE constitue une solide plateforme au sein de laquelle réfléchir à cette question de gouvernance, au plan mondial et national, dans le contexte de la reprise après la crise du COVID-19.

101. Beaucoup peut être fait pour accroître la résilience des chaînes d'approvisionnement mondiales. Le secteur privé, qui a l'expérience de la gestion d'un large éventail de risques tout au long de la chaîne d'approvisionnement, se trouve en première ligne à cet égard. Il est possible de renforcer la résilience en adoptant des stratégies visant à améliorer la gestion des risques et le devoir de diligence des entreprises qui mettent l'accent sur la sensibilisation, la transparence, la redevabilité et la réactivité. Les stratégies d'approvisionnement peuvent varier en fonction du niveau de risque acceptable, la diversification des fournisseurs et des processus « juste au cas où » étant importants pour les activités essentielles qui ne peuvent tolérer la moindre rupture d'approvisionnement (robustesse des chaînes d'approvisionnement), tandis que d'autres activités peuvent faire appel à la capacité des fournisseurs existants à se rétablir plus rapidement (stratégies « juste à temps »)⁴¹.

102. Les pouvoirs publics doivent considérablement intensifier leurs efforts pour assurer l'approvisionnement en biens essentiels. Les administrations peuvent aider les entreprises à renforcer la résilience des CVM, à mieux anticiper les chocs et les besoins potentiels, à collecter et communiquer des informations sur les possibles effets de concentration et goulets d'étranglement en amont ou encore à élaborer des tests de tension pour les chaînes d'approvisionnement essentielles (y compris via des critères non discriminatoires quant à la robustesse des chaînes d'approvisionnement pour les biens essentiels soumis à des marchés publics). D'autres mesures peuvent contribuer à assurer l'approvisionnement, par exemple donner la priorité aux expéditions de biens essentiels, faciliter les investissements et les autorisations d'exploitation et étendre les procédures de certification pour encourager la production ; chercher à conclure des accords en amont avec les entreprises pour réaffecter les chaînes d'approvisionnement, le cas échéant ; et étudier les possibilités de constituer des stocks, notamment à l'échelle régionale. En outre, les

⁴⁰ OCDE (2020), « Shocks, risks and global value chains: insights from the OECD METRO model », 29 juin 2020, <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/metro-gvc-final>

⁴¹ Les stratégies de gestion des risques peuvent inclure des approches telles que l'évitement (de risques inacceptables), le *report* (production ou expédition des marchandises après réception des commandes des clients), la *prise de risques sélective* (production ou expédition de marchandises en fonction de la demande anticipée des clients), la *couverture* (diversification des fournisseurs et des lieux de production), le *contrôle* (par l'intégration verticale des principaux fournisseurs), le *transfert/partage des risques* (par l'externalisation et la délocalisation) et la *sécurité* (recensement des expéditions à risque, facilité par le recours à l'informatique).

pouvoirs publics peuvent revoir les réglementations relatives aux transports, à la logistique et aux procédures aux frontières afin de réagir avec souplesse aux perturbations ; ils peuvent aussi promouvoir la diffusion des technologies numériques afin d'améliorer les systèmes d'information, la gestion des risques et la facilitation des échanges (par exemple, en veillant à ce que les procédures aux frontières soient transparentes, accessibles aux négociants, requièrent moins de contact physique, et à ce que les formalités soient accélérées). Plus généralement, les pouvoirs publics peuvent mettre en place un contexte général prévisible tant sur le plan de la réglementation que des échanges commerciaux et des investissements, qui prévienne toute nouvelle source d'incertitude.

103. **Par-dessus tout, la collaboration internationale est indispensable pour faire en sorte que les échanges et les investissements internationaux stimulent une croissance et une reprise économiques résilientes et généralisées.** Il est important de pouvoir compter sur un système commercial international stable, prévisible et fondé sur des règles pour accompagner une reprise forte et durable qui profitera à tous les pays. À cet égard, les pouvoirs publics ont un rôle essentiel à jouer en utilisant tout l'arsenal des outils de coopération économique internationale à leur disposition, des accords multilatéraux, plurilatéraux et bilatéraux jusqu'à des formes plus souples de coordination de l'action publique et d'examen par les pairs (comme dans le G20), des instruments de l'OCDE sur la conduite responsable des entreprises (CRE) et des initiatives pour la transparence des politiques publiques. La transparence est essentielle, à la fois pour aider les pouvoirs publics à gérer des crises qui évoluent rapidement, notamment en mettant à profit l'expérience des autres, et pour établir la confiance dans l'approvisionnement et contribuer à éviter des choix dommageables, tels que des achats dictés par des réactions de panique ou la thésaurisation. Les notifications de l'OMC (voir ci-après) ou les mécanismes internationaux de coordination tels que le système d'information sur les marchés agricoles (SIMA)⁴² sont des outils essentiels à cet égard.

104. **Les pouvoirs publics peuvent éviter des choix susceptibles d'aggraver la situation, comme les restrictions à l'exportation, qui nuisent aux pays dépourvus de capacité de production tout en provoquant une augmentation des prix mondiaux et des coûts de production nationaux.** Les restrictions à l'exportation peuvent également se retourner contre le pays qui les impose lorsque celui-ci doit, à son tour, importer des biens intermédiaires pour soutenir sa production nationale. Les restrictions à l'exportation sont source d'incertitudes qui se répercutent sur les stratégies d'investissement des entreprises et entament la confiance dans les sources internationales de l'offre (et de la demande).

105. **Pour assurer la confiance dans les marchés internationaux, des mesures doivent être prises aussi pour répondre aux préoccupations relatives à la durabilité environnementale et sociale.** La crise a également mis en relief la nécessité de faire en sorte que les CVM intègrent les principes de CRE et de devoir de diligence afin d'identifier et prévenir les retombées négatives sur les individus, sur la planète et sur la société, et y

⁴²Lancée en 2011 par le G20 aux lendemains de la hausse mondiale des prix des produits alimentaires de 2007/08 et de 2010, la plateforme inter-organisations SIMA a pour vocation d'améliorer la transparence du marché alimentaire et de favoriser des interventions publiques de nature à assurer la sécurité alimentaire. Réunissant les principales nations commerçantes et les grandes organisations internationales concernées, le SIMA évalue l'offre alimentaire mondiale (en se concentrant sur le blé, le maïs, le riz et le soja) et sert d'instance de coordination des politiques publiques en période d'incertitude du marché.

remédier. Une telle démarche peut contribuer à renforcer la résilience et à mieux se préparer aux urgences futures.

106. **Pour assurer la confiance dans les marchés internationaux, il convient également de prendre des mesures face aux préoccupations concernant la concurrence déloyale**, du fait notamment de l'ampleur des aides publiques accordée à un large éventail de secteurs. Les pouvoirs publics doivent également veiller à ce que la relance économique nécessaire n'ait pas pour conséquence de fausser les échanges et la concurrence à l'échelle mondiale en **limitant dans le temps** les aides publiques accordées, par exemple par la fixation l'échéance de la période d'application ou par d'autres mécanismes du même ordre. Ce sont des précautions qui contribuent à atténuer le risque d'une pérennisation de ces aides temporaires au-delà de ce qui est nécessaire. D'autres consistent à privilégier des mesures qui **ciblent** les entreprises et les secteurs les plus exposés aux perturbations en conséquence directe de la pandémie, en s'efforçant d'éviter que la relance ne génère une nouvelle cohorte d'entreprises non-viables dites « zombies » ou au contraire de « champions nationaux » qui pourraient restreindre la concurrence, freiner la croissance de la productivité nationale, introduire des distorsions sur les marchés internationaux, nuire à la reprise économique et, dans certains cas, accentuer les disparités économiques. Les pouvoirs publics pourraient avoir encore davantage à privilégier des aides qui procurent un « **double dividende** », en veillant à ce que ces aides soient ciblées pour servir l'intérêt général et contribuent à ce que la reprise économique sur le court terme ne se fasse pas au détriment d'objectifs d'action publique de long terme.

Les efforts internationaux en cours et le rôle de l'OCDE

107. **Les mesures d'urgence exceptionnelles ont donné lieu à des efforts de coordination renforcés au niveau international.** Dans un premier temps, les gouvernements ont réagi aux bouleversements de l'offre et de la demande causés par la crise du COVID-19 d'une part en imposant des restrictions à l'exportation ou des achats obligatoires (temporaires) et, d'autre part en agissant pour assurer la connectivité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce des produits médicaux, notamment en supprimant les tarifs douaniers ou en suspendant les exigences de licence. Selon le rapport semestriel de l'OMC sur les mesures commerciales du G20, les économies du G20 ont mis en œuvre, à elles seules, 93 mesures commerciales liées à la pandémie, dont 65 pour faciliter les échanges, tandis que 28 les restreignaient, principalement au niveau des exportations. Alors que les restrictions à l'exportation étaient omniprésentes au début de la crise, dès la mi-mai, 36 % d'entre elles avaient déjà été abrogées et beaucoup d'autres s'accompagnent de dates d'expiration⁴³. En effet, les ministres du Commerce du G20 ont convenu que les mesures d'urgence conçues pour lutter contre le COVID-19, si jugées nécessaires, devaient être ciblées, proportionnées, transparentes, temporaires, ne pas créer de barrières inutiles au commerce ni perturber les chaînes d'approvisionnement mondiales, et être conformes aux règles de l'OMC. En outre, d'autres groupes de pays se sont engagés à prendre des mesures afin de maintenir les flux commerciaux, y compris pour l'agriculture⁴⁴. Des propositions ont également été formulées pour explorer la possibilité

⁴³ Voir : OMC, OCDE, CNUCED (2020), « *Reports on G20 Trade and Investment Measures (Mid-October 2019 to Mid-May 2020)* », 29 juin 2020, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/g20_joint_summary_jun20_e.pdf

⁴⁴ L'Australie, le Brunei, le Canada, le Chili, le Myanmar, la Nouvelle-Zélande, Singapour et l'Uruguay se sont engagés à s'abstenir de toute mesure commerciale restrictive et, au lieu de cela, à

d'un accord plurilatéral de l'OMC visant à assurer la disponibilité des fournitures médicales essentielles, notamment en élargissant les dispositions existantes de l'OMC relatives aux tarifs douaniers sur les produits pharmaceutiques.

108. **L'OCDE fournit les données et les analyses nécessaires à l'établissement d'un environnement pour les échanges commerciaux et les investissements qui soit à la fois ouvert, prévisible et transparent, capable d'apporter de nouvelles opportunités à tous.** À cet égard, les travaux en cours ou à venir se concentrent sur les priorités suivantes :

- Un domaine de travail majeur porte sur les moyens **de renforcer la résilience dans les CVM**, en se fondant tant sur des études approfondies de chaînes spécifiques que sur des travaux de modélisation. Les travaux sur les CVM bénéficient de la coopération avec le secteur privé pour mieux comprendre les pratiques et les lacunes existantes en matière de renforcement de la résilience, tandis que des efforts sont en cours pour mieux traduire dans METRO les effets répartitifs nationaux et internationaux, afin d'évaluer plus précisément les implications de l'action publique sur l'inclusivité. Il sera utile aussi d'assurer un suivi de la **collecte de données et des discussions sur le rôle des administrations et sur la gouvernance requise en ce qui concerne les biens essentiels dans le contexte de marchés ouverts**.
- Les travaux visant à améliorer **la transparence des aides publiques**, qu'il s'agisse de subventions industrielles à l'agriculture, aux combustibles fossiles et à la pêche, peuvent favoriser une plus grande reddition des comptes de la part de l'administration et un meilleur contrôle des mesures adoptées, contribuer à éclairer la conception des aides afin d'éviter des distorsions durables du marché mondial et d'éventuels effets indésirables sur l'environnement, et aider les pays à tirer les leçons de l'actuelle crise pour mieux se préparer à l'avenir. La transparence de l'action publique est fondamentale à chaque étape de la réponse à une crise, mais elle sera particulièrement pertinente à mesure que cette crise s'estompera pour veiller à ce que tous les pays puissent utiliser le commerce comme moteur de croissance durable et inclusive.
- Un domaine d'importance croissante est celui du lien qui existe entre **commerce et durabilité**, pour déterminer les synergies possibles et évaluer les arbitrages à opérer, et pour accompagner de nombreux pays dans leur ambition de relever le défi mondial du changement climatique tout en respectant les principes fondamentaux des accords multilatéraux sur le commerce et l'environnement.
- Les travaux sur le **commerce numérique** continueront de soutenir les administrations, y compris dans le cadre de l'Initiative de la déclaration conjointe au sein de l'OMC, ainsi que les études sur l'importance du commerce numérique dans la crise du COVID-19, et aideront à maintenir connectés les entreprises, les particuliers et les économies, à réduire les coûts et accroître la disponibilité des biens et des services et à réduire les coûts de connectivité.

maintenir ouvertes les chaînes d'approvisionnement et à supprimer toutes les mesures commerciales restrictives existantes pour les biens essentiels. De même, l'UE et 21 autres membres de l'OMC se sont engagés à assurer un commerce ouvert et prévisible des produits agricoles et alimentaires par le maintien des chaînes d'approvisionnement ouvertes et connectées et à garantir la transparence et la prévisibilité des marchés alimentaires en limitant les interventions sur les marchés et en notifiant l'évolution de la réglementation et du marché par le biais de mécanismes existants, tels que la plateforme SIMA

- L'OCDE continue également d'investir dans des données comparables à l'échelle internationale pour éclairer la prise de décisions. Les **indicateurs de facilitation du commerce (IFC)** aident à identifier et à réduire les écarts de performance en matière de facilitation du commerce pour aider les pouvoirs publics et les entreprises (en particulier les PME) à diversifier les itinéraires, améliorer l'agilité et la résilience des réseaux et réduire les coûts. L'OCDE collabore également avec le secteur privé pour recueillir et diffuser des informations à l'aide d'études de cas spécifiques. L'**Indice de restrictivité des échanges de services (IRES)** continue de décrire les répercussions du COVID-19 sur le cadre réglementaire applicables aux échanges de services, y compris pour le mouvement des professionnels, les services de transport et les services rendus possibles par le numérique. La **base de données sur les échanges en valeur ajoutée (TIVA)** a étayé une analyse récente portant sur les principales chaînes d'approvisionnement et permettant de mieux comprendre les interdépendances entre pays quant à la production de biens essentiels, pour aider les entreprises et les administrations à améliorer leurs stratégies de gestion des risques.
- **L'OCDE suit les évolutions dans le domaine des politiques d'investissement**, par la publication de mises à jour annuelles de l'Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE et d'un inventaire annuel pour accompagner le dialogue sur l'action publique et améliorer la transparence. Les travaux portent également sur les effets de modification et d'amplification que la pandémie a exercés sur les politiques de sélection de l'IDE⁴⁵. Une analyse spécifique de l'**impact de la pandémie sur les flux d'IDE**⁴⁶ montre les tendances des bénéfices réels et prévus des entreprises, des fusions-acquisitions et des investissements entièrement nouveaux, et étudie des scénarios sur les conséquences de la pandémie sur les flux d'IDE à moyen terme et ses éventuelles retombées à long terme, y compris sur les CVM.
- Les travaux de l'OCDE portent également sur la promotion d'une reprise inclusive et durable de l'investissement dans le cadre de l'**initiative sur les qualités de l'IDE**. Ils se pencheront sur les effets de la crise sur l'investissement international, sur les possibles implications sur les qualités de l'IDE, sur le rôle que peut jouer l'OCDE, en tant qu'instance d'établissement de normes, pour des politiques d'investissement durable et sur les politiques de soutien de l'investissement, afin d'aider les pays développés et en développement à reconstruire sur de meilleures bases. Les travaux exploreront également le rôle de l'IDE dans l'établissement de **systèmes de santé** résilients et accessibles, en particulier dans les pays en développement, en examinant les risques et les possibilités dans les domaines des biens, des infrastructures et de la prestation de services de santé. Enfin, le réseau d'**agences de promotion de l'investissement (API)** de l'OCDE a examiné le retentissement qu'a pu avoir la crise du COVID-19 sur la promotion et la facilitation de l'investissement⁴⁷, les enseignements tirés à ce jour, le rôle de la promotion et de la facilitation de l'investissement dans la reprise, et l'évolution des rôles et des fonctions des API.
- **Conduite responsable des entreprises** : L'OCDE est la principale organisation internationale dans les domaines de l'élaboration et de la promotion de l'adoption de

⁴⁵ <http://www.oecd.org/investment/Investment-screening-in-times-of-COVID-19-and-beyond.pdf>.

⁴⁶ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132646-g8as4msdp9&title=Foreign-direct-investment-flows-in-the-time-of-COVID-19.

⁴⁷ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132715-6ewiabvnx7&title=Investment-promotion-agencies-in-the-time-of-COVID-19.

normes de conduite responsable des entreprises (CRE), y compris du devoir de diligence, pour identifier et traiter les effets dommageables liés à leurs activités, leurs relations commerciales et leurs chaînes d'approvisionnement. Les pouvoirs publics devraient promouvoir activement l'utilisation du devoir de diligence pour la conduite responsable des entreprises et veiller à ce qu'il constitue une référence pour les activités du secteur privé. Cela assurera la cohérence entre les priorités des administrations favorisant la reprise, tout en apportant des avantages à court et à long terme aux entreprises à mesure qu'elles concevront leur réponse à la crise (par exemple, en améliorant leurs capacités à cerner les risques et les vulnérabilités et à y répondre par le devoir de diligence appliqué aux chaînes d'approvisionnement).

Options d'action publique pour assurer l'approvisionnement en biens essentiels

109. Cette section recense plusieurs options d'action publique pour guider les pouvoirs publics dans leurs efforts pour améliorer l'approvisionnement stratégique de biens essentiels et renforcer la résilience des CVM. Il s'agit d'une première tentative de l'OCDE pour déployer une série d'actions susceptibles d'être utiles à cet égard, soit comme dispositions à prendre dans une situation de crise, soit pour renforcer l'état de préparation et la résilience. Cette section met également en évidence d'autres mesures qu'il conviendrait d'éviter étant donné qu'il est improbable qu'elles débouchent sur un approvisionnement plus sûr en biens essentiels, ou qu'elles favorisent la résilience, tandis qu'elles introduiraient des distorsions dans les CVM, avec potentiellement des effets particulièrement délétères sur les pays les plus pauvres et sur les secteurs et populations vulnérables.

Mesures susceptibles d'améliorer l'approvisionnement en biens essentiels

Échanges et investissements

- **Suppression des barrières commerciales :** Plusieurs pays augmentent actuellement le coût des biens essentiels médicaux au moyen des droits de douane. D'après l'OMC, sur l'ensemble des membres de l'OMC, les droits de douanes appliqués en moyenne s'établissent entre 2.1 % sur les médicaments et 11.5 % pour les équipements médicaux de protection individuelle – avec des crêtes tarifaires sur certains produits comme les équipements médicaux de protection individuelle, pour lesquels les taux peuvent atteindre 27 %, ou 65 % sur le savon⁴⁸. Les activités de suivi des échanges menées par l'OMC ont montré que, face au COVID-19, plusieurs pays ont pris des mesures : douze économies du G20 ont réduit les droits de douane appliqués sur divers biens médicaux critiques liés au COVID-19 ou ont accepté que le paiement en soit différé, et 28 autres économies non membres du G20 ont éliminé ou réduit les droits de douane et/ou la TVA sur une vaste palette de produits jugés essentiels pour lutter contre la pandémie de COVID-19, notamment des produits pharmaceutiques ou des équipements médicaux⁴⁹.

⁴⁸ Voir OMC (2020), Information Note: *Trade in Medical Goods in the Context of Tackling COVID-19*, 3 avril 2020, disponible à l'adresse : https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.pdf.

⁴⁹ Voir OMC (2020), Information Note: *How WTO Members have Used Trade Measures to Expedite Access to COVID-19 Critical Medical Goods and Services*, 18 septembre 2020, disponible à l'adresse : https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/services_report_16092020_e.pdf.

- **Facilitation des échanges** : Une série de mesures peuvent contribuer à ce que les biens essentiels circulent plus rapidement à travers le monde, en dépit des nouveaux protocoles et de la réduction des effectifs. Il s'agit de la transparence et de l'échange d'informations sur les mesures prévues, de procédures simplifiées aux frontières pour que les biens puissent circuler aussi vite que possible (par exemple flexibilité accrue dans la mise en œuvre du traitement avant l'arrivée ; « voies réservées » aux biens essentiels), de l'exploitation du numérique pour accélérer les procédures et pour permettre un traitement sans présence physique (par exemple acceptation des certificats numériques au lieu des copies papier), de la priorité accordée à l'expédition des biens essentiels et d'une flexibilité accrue des transports et de la logistique afin de s'adapter à des protocoles et exigences nouveaux et de faciliter les certifications (par exemple une application plus souple des critères et normes de certification des produits).
- **Facilitation des investissements et autres mesures** : De nombreuses mesures ont été déployées pour faciliter l'investissement (à savoir des procédures administratives) et pour retenir les investissements étrangers dans les pays où ils ont été déployés (à savoir des services de suivi). Parallèlement, le COVID-19 a accéléré une tendance déjà grandissante consistant à introduire des mesures de sélection des investissements afin de protéger les biens, services et secteurs essentiels, souvent justifiées par des motifs de sécurité nationale. Même si ces mesures pourraient se justifier, il faut ménager un équilibre entre la gestion des risques et le maintien de l'ouverture des marchés aux investissements étrangers.
- **Promotion de l'utilisation d'outils numériques pour faciliter la circulation des biens essentiels en toute sécurité** : En plus de faciliter les procédures à la frontière (par exemple pour la circulation de produits alimentaires, en autorisant les copies électroniques des certificats sanitaires et phytosanitaires), les technologies numériques renferment le potentiel pour générer des efficacités au sein du système sanitaire et phytosanitaire, et pour abaisser les frais administratifs. Elles peuvent réduire le risque d'échanges illicites, rendre les systèmes commerciaux plus accessibles pour les entreprises (y compris les entreprises dans les pays en développement) et aider les pays à faire face aux risques pesant sur la sécurité alimentaire et sur la santé humaine. Cependant, elles peuvent aussi donner lieu à de nouveaux défis, notamment la nécessité d'investissements à long terme.

Amélioration de la gestion des risques

- **Gestion des risques par les pouvoirs publics** : Les agences gouvernementales (telles que les établissements de santé dans le cas d'une flambée épidémique) devraient être préparées à l'avance et devraient disposer de plans d'urgence robustes qui abordent des questions telles que la disponibilité de stocks d'urgence ou le déploiement approprié d'effectifs et d'une logistique permettant la fourniture de biens essentiels dans un environnement possiblement chaotique. Le COVID-19 a fait apparaître des goulets d'étranglements et perturbations importants, ainsi que de faibles stocks, au niveau des professionnels et agences de santé chargés de fournir des biens médicaux essentiels. Il existe une panoplie d'outils de gestion des risques qui pourraient être importants :
 - *Évaluations nationales des risques* : Les pouvoirs pourraient améliorer la résilience en procédant régulièrement à une évaluation des risques de chocs en termes de probabilité et d'impact, ainsi que de capacités requises pour gérer ces risques, y compris le rôle des biens essentiels. L'adoption

d'une stratégie envisageant tous les aléas et toutes les menaces reposant sur des scénarios devient de plus en plus répandue dans les pays de l'OCDE, même si l'intégration de la prospective et de l'évaluation des capacités demeure limitée.

- *Amélioration de l'information* : Les pouvoirs publics peuvent travailler plus étroitement avec le secteur privé afin de mettre en évidence des goulets d'étranglements et risques possibles dans les chaînes d'approvisionnement essentielles. Des solutions de données innovantes pourraient être utiles à cet égard.
- *Tests de résistance* : À l'instar des banques, qui ont mené cet exercice après la crise financière de 2008, les gouvernements pourraient développer des tests de résistance pour des chaînes d'approvisionnement spécifiques. Ces tests pourraient être déployés dans le contexte de politiques publiques liées à la création de réserves stratégiques, afin d'évaluer correctement les stocks et stocks de sécurité nécessaires pour éviter les pénuries à l'avenir.
- **Renforcement de la conduite responsable des entreprises (CRE) dans les CVM** afin d'améliorer la résilience des CVM dans les secteurs stratégiques et pour les biens essentiels, de réduire leur exposition aux risques environnementaux, sociaux et concernant la gouvernance, et faire en sorte que les chaînes d'approvisionnement étayent une croissance inclusive et durable. Dans de nombreux cas, la pandémie et les mesures prises pour l'endiguer ont un impact direct sur la disponibilité de la main-d'œuvre et les conditions de travail, ainsi que sur d'autres aspects de la CRE. Ces « risques d'atteinte à la CRE » influent directement sur la disponibilité et l'accessibilité des biens essentiels. Les chaînes de valeur sont essentielles au-delà de la réponse immédiate face à la crise et doivent être repensées et reconstruites pour la reprise. Les responsables publics ont tout intérêt à intégrer des considérations de résilience et de CRE dans cette réflexion s'ils veulent encourager une reprise qui soit durable et ne fasse pas courir de risques supplémentaires aux personnes, à la planète et à la société.

Amélioration des capacités

- **Examen de la possibilité de créer ou d'étoffer des réserves stratégiques pour les biens essentiels** : La réévaluation de la stratégie optimale de gestion des risques pour certains biens peut induire la création de stocks de sécurité plus importants pour certains biens, parfois en collaboration avec d'autres pays et avec mise en commun. De tels investissements nécessitent un examen attentif car entrent en jeu des arbitrages (notamment dans le choix des biens, avec le risque traiter la crise précédente), des questions de coûts/avantages (par exemple coûts d'opportunité pour d'autres achats, frais d'entretien et de rénovation) et ils peuvent accentuer le caractère cyclique. L'expérience sur les questions d'alimentation laisse à penser qu'une gestion efficace des stocks n'est pas simple. En outre, un stockage sur une longue durée ne convient pas à tous les biens.
- **Contrats, garanties ou dispositions permettant un approvisionnement en cas d'urgence** : La conclusion d'accords en amont avec des entreprises en vue de la reconversion de la production pour une fabrication rapide de biens essentiels (lorsque c'est faisable), avec une certaine visibilité dans la chaîne d'approvisionnement (à savoir assurer également l'approvisionnement en intrants) ; certains biens ou certaines pièces peuvent être rapidement reproduits,

tandis que d'autres requièrent un degré de spécialisation ou un niveau d'investissement plus élevé et ne peuvent être reconfigurés rapidement.

- **Marchés publics** – L'atténuation des risques peut aussi faire partie des procédures de passation de marchés par les autorités pour les biens essentiels, avec des critères spécifiques pour sélectionner les entreprises sur la base de la non-discrimination. À chaque fois que l'on recherche la participation du secteur privé pour assurer la sécurité de l'approvisionnement, les pouvoirs publics devraient recourir à la passation de marchés conçue pour maximiser la concurrence. Lorsqu'un plafonnement des prix est également envisagé pour les biens essentiels (en temps de crise), de tels plafonds doivent s'accompagner de mesures qui garantissent que les investissements donnant lieu à des augmentations de la fourniture sont toujours entrepris, y compris, par exemple, des mécanismes de paiement.
- **Renforcement des capacités technologiques** pour améliorer la capacité des entreprises au sein d'une économie à réagir face à des chocs et à monter en puissance dans la production de biens essentiels. Plusieurs pays ont pu étoffer rapidement une production critique, en bénéficiant d'une solide base technologique et industrielle, et en utilisant de nouveaux outils et des technologies nouvelles, comme l'impression 3D ou la conception en open source et les logiciels libres. Un recours accru à des technologies qui peuvent facilement être affectées à d'autres objectifs pourrait également être utile. L'investissement dans des infrastructures complémentaires, des compétences techniques, la recherche et l'innovation, l'entrepreneuriat, des services complémentaires, etc. pourrait permettre de renforcer ces capacités. Des politiques industrielles favorables à la concurrence peuvent également jouer un rôle important pour renforcer le socle industriel et technologique.
- À l'échelon national, **amélioration de la capacité des pouvoirs publics** à se préparer à des risques de pénurie, avec différentes options. Il peut s'agir par exemple d'étudier la capacité de l'État à s'appuyer sur des entreprises publiques comme « fournisseurs en dernier ressort », tout en préservant des règles du jeu équitables à l'échelle mondiale.

Renforcement de la coopération internationale

- **Renforcement de la coopération internationale pour réduire l'incertitude et le risque sur les marchés mondiaux** : En plus des mesures nationales visant à assurer l'approvisionnement, on peut envisager une coopération internationale pour permettre une prévisibilité, une certitude et une assurance accrues quant à la disponibilité de fournitures cruciales sur les marchés internationaux. Il peut s'agir d'éléments tels que :
 - *Coopération internationale en matière de réglementation, et simplification des procédures* – supprimer les freins inutiles découlant de divergences entre les cadres de réglementation, par exemple les permis d'exploitation, les obligations de certification, les normes techniques et les évaluations de conformité. Les orientations internationales peuvent concourir à une approche cohérente de la sûreté des populations et des travailleurs tout en garantissant l'interopérabilité des services essentiels. Au plus fort de la crise, de nombreuses mesures en ce sens ont été adoptées en urgence par les pouvoirs publics, suivant la coopération avec leurs principaux

partenaires commerciaux ou au sein du cadre multilatéral des organisations internationales.

- *Assurer la transparence* : Sur le plan de l'agriculture, les travaux de l'OCDE dans le cadre de SIMA (Système d'information sur les marchés agricoles) ont démontré l'importance de la transparence pour apaiser les marchés mondiaux et éviter que des décisions d'action publique n'aggravent la situation.
- *Abaisser les droits de douane sur les produits médicaux essentiels* – sur le modèle des accords internationaux conclus concernant les produits informatiques.
- *Disciplines relatives aux restrictions à l'exportation*.
- *Répondre aux besoins des pays les plus vulnérables* – par exemple, des réserves pourraient être constituées sur une base régionale pour des groupes de pays pauvres.

Mesures à éviter

- **Mesures visant à remplacer intégralement l'approvisionnement mondial par des approvisionnements nationaux** : Si les États peuvent souhaiter développer une autosuffisance pour leur approvisionnement national de certains biens essentiels, cela peut non seulement s'avérer coûteux et inefficace, mais aussi accroître l'exposition aux risques. Des ruptures d'approvisionnement peuvent survenir dans n'importe quel pays, par exemple à cause de catastrophes naturelles, d'une guerre ou d'un conflit, d'une menace relative à la sécurité numérique, de restrictions aux échanges ou d'autres risques. Grâce aux CVM, les risques peuvent être répartis sur les multiples fournisseurs et ainsi, les vulnérabilités sont réduites. Les travaux de l'OCDE montrent que la relocalisation des CVM induirait des baisses supplémentaires du PIB et accroîtrait les vulnérabilités. En outre, même la production de biens essentiels simples requiert de nombreux facteurs de production qui nécessiteront des intrants venus de l'étranger. Dans l'agroalimentaire, l'autosuffisance n'est guère parvenue à permettre d'assurer la sécurité alimentaire ; l'approvisionnement mondial a constitué une stratégie essentielle de gestion des risques pour assurer la sécurité alimentaire en cas de chocs, de catastrophes naturelles, etc.
- **Mesures commerciales visant à assurer l'approvisionnement intérieur** : Plusieurs pays ont recouru à des barrières commerciales, des restrictions aux exportations et même des saisies pour assurer l'approvisionnement, exacerbant par là-même les tensions commerciales, les risques associés aux CVM, ainsi que les difficultés dont pâtissent les PFR pour s'assurer un accès aux biens essentiels en temps de crise liée au COVID-19. Aucun pays n'est à même de produire la totalité des fournitures dont il a besoin pour lutter contre le COVID-19, notamment en quantités suffisantes, ni avec un bon rapport qualité-prix. Les pays à faible revenu sont dépendants des marchés mondiaux, et la priorité, lorsque les budgets dédiés à la santé sont limités, ne devrait pas être de renforcer les capacités industrielles sur le territoire. Les interdictions d'exportation nuisent aux pays les plus pauvres immédiatement et à tout le monde à moyen terme.
- **Subventions et contrôle ou actionnariat de l'État** ou d'autres mesures sources de distorsions visant à encourager la relocalisation, notamment les incitations

(dégrèvements d'impôts) ou les menaces (imposition des bénéficiaires réalisés à l'étranger) : L'expérience de la crise de 2008-09 autorise à penser que des trains de relance mal conçus peuvent avoir des répercussions négatives durables sur les échanges mondiaux et les conditions de vie dans le pays. Même s'il est d'une nécessité urgente de déployer rapidement des mesures, il faut prendre garde que les mesures de relance d'aujourd'hui ne sèment pas les graines de distorsions durables dans la concurrence et dans les échanges, notamment de capacités excédentaires structurelles, en s'appuyant excessivement sur des investissements industriels relevant du « chacun pour soi », un soutien qui débouche sur une manne pour certaines entreprises en particulier, et des projets d'infrastructure qui font doublon.

- **Abaisser les normes du travail et les normes environnementales** et les normes applicables aux marchés publics afin d'encourager la production locale ou d'accélérer l'approvisionnement et la production de biens essentiels. Dans certains pays, des garde-fous essentiels contre les risques environnementaux et les risques pesant sur les travailleurs sont suspendus, soit par la suspension des conditions d'agrément et des inspections, soit par l'abaissement des normes applicables aux marchés publics. En revanche, rien ne permet de penser que le respect des exigences relatives à l'environnement ou aux travailleurs ait une incidence négative sur la fourniture de biens essentiels, puisque dans la plupart des cas, l'infrastructure permettant d'évaluer ces conditions est bien en place avant la survenue des urgences. Au contraire, l'abaissement des normes du travail et des normes environnementales peut en réalité exacerber les risques qui menacent la fourniture en temps voulu de biens essentiels, tandis qu'il met en péril de nombreux objectifs de long terme pour une reprise durable et résiliente.

110. **Les options présentées ci-dessus ne préjugent pas de la définition de ce qui constitue un bien essentiel, définition susceptible de dépendre des politiques publiques retenues au plan national.** Une question cruciale dans les discussions stratégiques est de savoir ce qui relève du bien essentiel : les biens essentiels vont généralement des biens nécessaires pour la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas d'urgence aux intrants nécessaires aux services publics indispensables ou aux infrastructures critiques. Il y a également des débats sur la question de savoir si les industries stratégiques pourraient elles aussi relever de cette catégorie. D'autres discussions seront en outre nécessaires pour examiner et évaluer les besoins clés (type de biens et quantité requise) au vu des risques de chocs qui évoluent en permanence et selon différents scénarios, et en fonction de leur probabilité. Il conviendrait d'envisager d'intégrer des facteurs tels que l'intérêt public ou l'acceptabilité sociale des hausses de prix en temps de crise, le degré de concurrence et l'élasticité de l'offre. Une gouvernance ouverte, transparente et inclusive sera fondamentale pour la prise de décisions collectives sur les types de biens essentiels, les niveaux requis et la tarification acceptable. Les responsables publics devraient également garder à l'esprit les services essentiels qui viennent compléter les biens essentiels. Ainsi, un approvisionnement sûr en équipements de protection individuelle ou en équipements médicaux ne peut à des besoins sanitaires urgents que s'il est déployé dans le cadre d'un système de santé solide qui fournit les services de santé essentiels requis.

111. **Les pouvoirs publics doivent définir la combinaison de mesures adéquate pour assurer l'approvisionnement en biens essentiels.** Une stratégie globale pour assurer la fourniture de biens essentiels devrait prendre en compte l'ensemble du cycle, depuis la production, l'achat, le stockage, le transport et la distribution à l'échelle

mondiale, régionale et nationale, jusqu'à l'utilisateur final. Une approche stratégique est nécessaire pour déterminer quel est la combinaison de mesures la plus appropriée et la plus cohérente pour assurer l'approvisionnement en biens essentiels à un coût abordable ; il faut pour cela prendre en considération, bien sûr, la fourniture rapide des biens essentiels en temps de crise, mais également l'efficacité, les règles applicables aux échanges et à l'investissement, et les conditions de concurrence équitable, entre autres. Les centres de gouvernement jouent un rôle crucial dans la gestion de tels arbitrages.

112. La coopération internationale devrait faire partie intégrante de la solution qui permettra de relever ce défi. L'approvisionnement en biens essentiels est une problématique mondiale. Aucun pays ne produit la totalité des biens et services qu'il consomme sur son propre territoire, et tous les pays sont tributaires d'autres pays pour assurer leur approvisionnement. Une diversité suffisante de sources d'approvisionnement est également importante pour se protéger contre les effets que des chocs locaux, tels que des catastrophes naturelles, peuvent avoir sur l'approvisionnement mondial. Cette interconnexion implique que la coopération internationale est tout à fait indispensable, par exemple au niveau des politiques en matière de commerce et d'investissement, de l'évaluation et du suivi des risques, de la concurrence, de la réglementation, de la connaissance des stocks et des capacités de production, de la science et de la technologie, des accords applicables pour la continuité de l'approvisionnement entre les pays en cas de crise, etc.

113. L'OCDE est bien placée pour aider les États Membres dans leurs délibérations sur ce sujet. Elle a été parmi les premières organisations internationales à travailler sur les CVM, notamment pour améliorer la base de données factuelles sur ce sujet, par exemple avec la base de données sur les échanges en valeur ajoutée (TiVA). L'expérience qu'elle a acquise en fournissant des conseils politiques fondés sur les faits en matière de gouvernance du risque, d'infrastructures critiques ou de marchés publics peut lui permettre de produire des éclairages essentiels pour ce débat. Elle pourrait entreprendre d'autres travaux si les Membres lui en confient la mission, par exemple :

- **Élaboration d'outils et de cadres permettant une amélioration de la mesure.** Cet axe de travail pourrait comprendre la définition des biens (et services) essentiels, de nouvelles taxonomies liées aux secteurs, aux produits et à la consommation, ainsi que la possibilité de stockage, ainsi que la conception de nouveaux recueils de données (par exemple sur la production et les caractéristiques des entreprises produisant des biens essentiels, les flux commerciaux portant sur des biens essentiels, la consommation, les stocks, etc.) Il faudrait pour cela une coopération avec les entreprises, puisque c'est elles qui connaissent le plus finement les CVM clés.
- **Scénarios et modélisation** afin d'étudier les risques qui pèsent sur l'approvisionnement en biens essentiels.
- **Analyse des chaînes de valeur clé**, venant compléter les travaux existants de l'OCDE concernant les équipements de protection individuelle et l'alimentation. Une analyse pourrait être entreprise sur des questions spécifiques liées à l'action des pouvoirs publics, par exemple la relation entre les politiques axées sur la conduite responsable des entreprises et la résilience des CVM pour les biens essentiels, et des bonnes pratiques pourraient être définies à l'intention des pouvoirs publics et plus spécifiquement des responsables des marchés publics.

- Élaboration d'une **boîte à outils pour l'action publique** complète faisant intervenir tous les pans de l'OCDE, qui porterait sur les politiques aux échanges, à la concurrence, à l'investissement, à la technologie et à la gouvernance, qui peuvent contribuer à assurer la résilience de l'approvisionnement en biens [et services] essentiels.
- Définition d'une **approche stratégique** de la gouvernance des biens essentiels, reposant sur une coordination multisectorielle, la coopération avec le secteur privé et un partenariat international. Pourrait également être examinée l'utilité – et le risque – qui découle d'une situation où l'État est l'acteur qui permet de réunir les conditions de la fourniture de biens et services essentiels.

Promouvoir l'uniformisation des règles du jeu à la fois à l'échelle nationale et mondiale

114. **Le soutien public à la reprise doit promouvoir des conditions de concurrence équitables sur le plan national mais aussi à l'échelle mondiale.** Depuis l'éclatement de la pandémie, les aides publiques ont pris une multitude de formes, se matérialisant notamment par des subventions publiques, des prises de participation par l'État ainsi que des interventions sur le plan des politiques industrielles (par exemple pour la promotion des technologies vertes). Il est essentiel que ces aides continuent d'obéir aux principes de la concurrence, faute de quoi, à moyen et long terme, elles risquent de fausser les marchés, de créer ou de renforcer des pouvoirs de marché ou de protéger des entreprises non rentables, ce qui pourrait conduire au bout du compte à des résultats économiques inefficaces. Il est impératif aussi d'assurer la neutralité concurrentielle.

115. **Le soutien offert doit être transparent, soumis à la règle de conditionnalité et s'accompagner d'une stratégie de sortie explicite.** Il conviendrait d'éviter d'accorder des aides publiques à des entreprises qui étaient inefficaces ou qui connaissaient des problèmes structurels avant la crise, car des entreprises inefficaces maintenues artificiellement en vie entravent la croissance économique à long terme. Dans le même temps, l'ampleur de la crise et son impact sur les entreprises solvables souligne la nécessité de réfléchir aux critères de ce qui constitue une entreprise « viable » et efficace. Dans les cas où ce soutien repose sur des raisons stratégiques importantes, et en particulier dans le contexte de l'évolution des interventions publiques, consistant non plus à éviter une crise de liquidité mais à favoriser la reprise et la résilience, les pouvoirs publics devraient envisager, dans la mesure du possible, d'imposer le principe de conditionnalité. En de pareils cas, l'objectif visé devrait être d'assurer la viabilité des entreprises bénéficiaires et d'améliorer les conditions concurrentielles sur les marchés où elles opèrent. L'aide publique peut être supprimée dès que les conditions le permettent, pour que l'État optimise l'utilisation des ressources des contribuables et que les conditions de la concurrence soient garanties. Il est possible que le soutien de l'État se manifeste également par (ou exige) des barrières commerciales accrues entre les pays pour contribuer à faire en sorte que ce soient essentiellement les entreprises et les travailleurs locaux qui en profitent, mesures susceptibles de réduire l'accès transfrontière au marché et de nuire davantage à la concurrence sur le marché intérieur, au détriment des consommateurs. Sans compter que de telles mesures peuvent conduire à une escalade préjudiciable des barrières commerciales.

116. **Une transparence et une coopération internationale accrues quant aux aides publiques sont cruciales.** L'OCDE joue un rôle essentiel dans la transparence, qui découle d'un travail de longue haleine de mesure du soutien apporté par l'État dans les domaines

de l'agriculture, de la pêche et des combustibles fossiles et aux secteurs industriels, tels que l'aluminium et les semi-conducteurs. Ces travaux ont mis en lumière la nécessité d'examiner la manière dont le soutien s'accumule tout au long de la chaîne de valeur, le rôle des entreprises publiques à la fois fournisseurs et bénéficiaires du soutien, et l'importance du soutien fourni à travers le système financier (titres de dette et prises de participation à des conditions plus favorables que le marché). À l'heure où les États fournissent, à bon droit, un soutien nécessaire dans le contexte de la crise du COVID-19, il est nécessaire de veiller à ce que cette situation ne débouche pas sur une source durable de concurrence déloyale sur les marchés mondiaux, ce qui pourrait exacerber les inquiétudes actuelles. Seule la coopération internationale peut produire les quatre éléments nécessaires pour lutter contre un soutien de l'État occasionnant des distorsions de marché : la transparence (comprendre ce qui se passe), la prévisibilité (plafonner le soutien pour empêcher des hausses soudaines), la réduction (en commençant par les cas les plus injustifiables) et la prévention (à l'intention des futurs pourvoyeurs de subventions aux secteurs de demain).

117. **Les règles de concurrence doivent également continuer à être appliquées.** Une conséquence probable de la crise sera un niveau accru de concentration sur les marchés. Pliant sous le poids de difficultés financières, certaines entreprises déposeront le bilan, tandis que d'autres fusionneront ou feront l'objet de tentatives d'acquisition. Les fusions modifieront irrévocablement la structure du marché, en particulier s'il existe d'importants obstacles à l'entrée, ce qui aura des implications à long terme sur la concurrence et les résultats sur le marché, si bien qu'elles devront être surveillées de près et que les règles relatives aux fusions devront être appliquées strictement. Lors d'une crise, les entreprises peuvent se restructurer et redevenir performantes. En outre, plusieurs plateformes numériques connaissent une croissance rapide depuis le début de la crise, et en mai par exemple, les dépenses totales en ligne aux États-Unis sont ainsi ressorties en hausse de 76 % en glissement annuel (Adobe Digital Economy Index, juin 2020). Avec l'essor croissant du numérique dans nos sociétés, leur pouvoir de marché pourrait être amené à croître, avec toutes les répercussions que cela pourrait avoir sur l'ensemble de l'économie. Les autorités doivent donc rester vigilantes pour s'assurer que ces plateformes procurent des avantages aux consommateurs. Cela pourrait nécessiter d'accorder une attention accrue à leurs effets dynamiques à plus long terme, en les soumettant à un examen plus systématique, de même qu'aux paramètres de prix, de qualité, de choix et d'innovation.

118. **Une réforme de la législation et de la réglementation prenant en compte la concurrence pourrait générer des effets positifs substantiels.** L'évaluation de la concurrence et l'examen des dispositions de la réglementation qui, s'ils se justifient par de légitimes objectifs stratégiques, peuvent aussi former des restrictions de la concurrence inutiles et créer des obstacles indus à l'entrée, sont susceptibles de concourir à un dynamisme accru de l'économie. Les autorités de la concurrence peuvent jouer un rôle en apportant aux États des conseils sur la conception et la mise en œuvre des politiques et règlements à même d'atteindre les objectifs poursuivis, tout en introduisant le moins de distorsions possibles sur le marché et en abaissant les barrières à l'entrée.

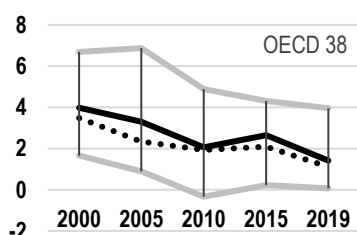
Questions à examiner à la session en sous-groupe 2 du 28 octobre :
(Mondialisation et reprise : Le rôle des échanges et de l'investissement ; Renforcer la résilience dans les chaînes de valeur mondiales ; Encourager la coopération économique internationale) :

1. Quel devrait être le rôle de la mondialisation, notamment des échanges et des investissements, dans la reprise ? Que peuvent faire les États individuellement et collectivement pour renouer le plus tôt possible avec les niveaux d'échanges et d'investissements qui prévalaient avant la crise du COVID-19 ?
2. Quelle appréciation portent les pays sur les performances de CVM durant la pandémie ? Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? Quels enseignements ont pu être dégagés ?
3. Quel rôle les pouvoirs publics jouent-ils dans la promotion d'une plus grande résilience des CVM ? Doit-on effectuer un arbitrage entre efficacité et résilience ? Quel est le rôle du secteur privé et en quoi les normes de conduite responsable des entreprises soutiennent-elles la résilience et la durabilité des CVM ?
4. S'agissant plus spécifiquement de la question des biens essentiels, quelles mesures nationales les États envisagent-ils afin d'en assurer la disponibilité durant des périodes de tension telles que celle enregistrée au début de la crise du COVID-19 ? Quelle combinaison de mesure les pouvoirs publics envisagent-ils de mettre en place pour remédier à ce problème ? En quoi la coopération internationale peut-elle contribuer à ce que les mesures prises dans ce domaine ne servent pas des objectifs protectionnistes ?
5. Quelles mesures les pouvoirs publics devraient-ils intégrer dans leurs plans de relance pour veiller à ce que les mesures de soutien ne faussent pas la concurrence internationale et ne mettent pas en péril de règles du jeu équitables à l'échelle mondiale ? Quel peut être le rôle des autorités de la concurrence, y compris dans le cadre d'une coopération accrue au niveau international ?
6. Quelle aide l'OCDE peut-elle apporter dans ces domaines ?

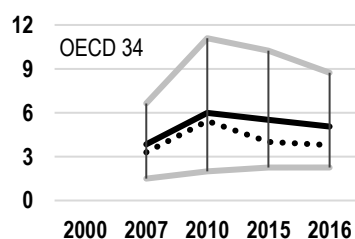
ANNEXE : Indicateurs phares de l'OCDE, pouvant témoigner d'une reprise économique forte, résiliente, durable et inclusive

Moyenne OCDE, médiane (ligne pointillée), et 10^e et 90^e percentiles (lignes grises), 2000 à année la plus récente. Voir les détails page suivante.

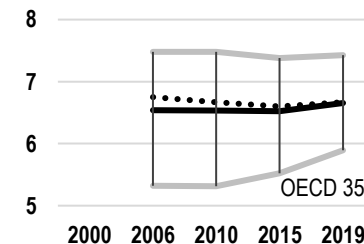
Taux de croissance du PIB par habitant, taux de croissance annuelle du PIB par habitant, en %, à prix constants



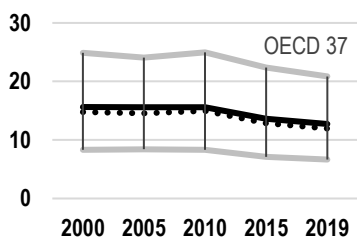
Insécurité du marché du travail, perte monétaire attendue en cas de chômage et de maintien au chômage, en % du salaire antérieur



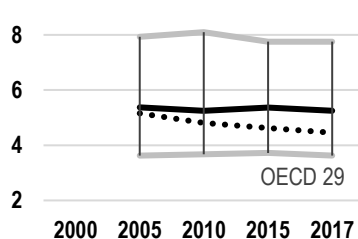
Satisfaction à l'égard de la vie, réponse moyenne sur une échelle de 0 à 10



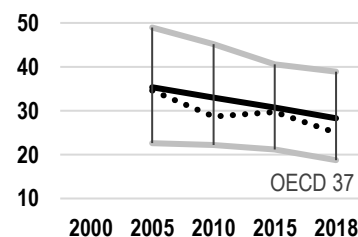
Exposition à la pollution atmosphérique, exposition aux PM2.5, % de la population exposée à un niveau supérieur à la limite préconisée par l'OMS



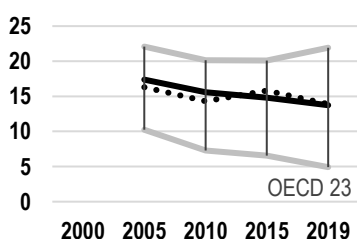
Inégalités de revenu, rapport S80/S20 du revenu disponible des ménages



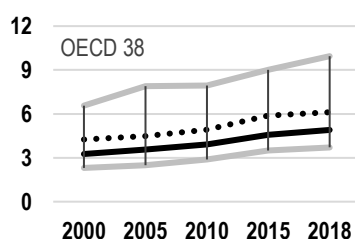
Écart d'emplois des groupes défavorisés, % du taux d'emploi des travailleurs de sexe masculin



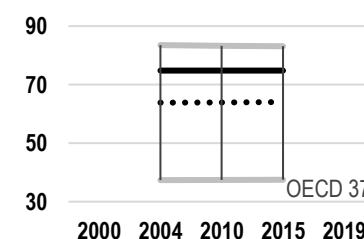
Écart salarial entre hommes et femmes, différence entre les salaires masculin et féminin médians divisée par le salaire masculin médian, en %



Productivité de CO₂ (rapportée à la production), PIB par unité d'émissions de CO₂, USD par kilogramme



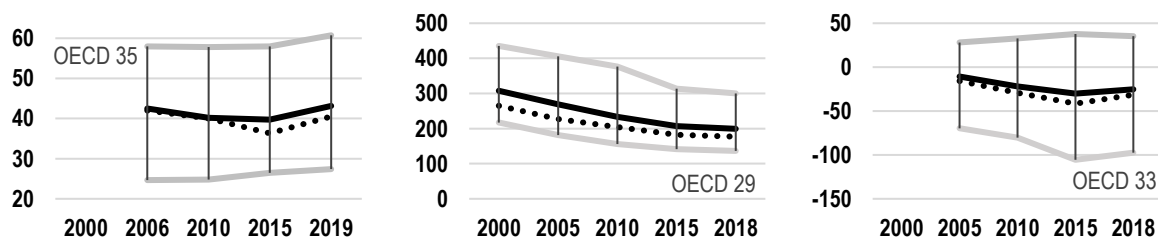
Stock d'occupation naturelle des sols, terres végétalisées naturelles et semi-naturelles, % du total



Confiance dans l'État : % de la population répondant positivement

Mortalité dues à des causes évitables, nombre de morts évitables pour 100 000 habitants

Viabilité budgétaire, actifs financiers des administrations publiques moins passif, % du PIB



Notes : Les chiffres indiqués s'appuient sur des données concernant uniquement les pays pour lesquels des données sont disponibles pour toutes les années, afin de préserver la cohérence de la série chronologique. Pour chaque graphique, les données moyennes indiquées sont des moyennes simples des pays de l'OCDE énumérés, sauf mention contraire.

Insécurité du marché du travail : l'insécurité du marché du travail est l'un des trois principaux indicateurs de la qualité des emplois dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Elle se définit comme la perte monétaire attendue en cas de chômage. Cette perte dépend du risque de perdre son emploi, de la durée attendue de la période de chômage et du degré d'atténuation de ces pertes grâce à des transferts publics aux chômeurs (assurance effective). La moyenne OCDE ne comprend pas le Chili, la Colombie, le Costa Rica ni la Lituanie.

Satisfaction à l'égard de la vie : Calculs de l'OCDE sur la base du sondage Gallup World Poll, www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx. Les données du sondage Gallup World Poll ont été utilisées afin de rendre compte d'une tendance plus ancienne. Les données portent sur l'année de référence ainsi que l'année précédente et l'année suivante afin d'atténuer les effets d'une taille d'échantillon réduite ; si l'on ne dispose pas de données pour les trois années, les données sont indiquées pour les années pour lesquelles elles sont disponibles sur la fourchette considérée. La publication de l'OCDE la plus récente sur la mesure du bien-être, *Comment va la vie ? 2020*, utilise des statistiques de grande qualité sur la satisfaction à l'égard de la vie, qui sont depuis peu devenues disponibles dans plusieurs pays de l'OCDE. La moyenne OCDE porte sur tous les pays de l'OCDE hormis l'Islande, le Luxembourg et la Norvège. Ces mesures s'appuient sur des normes méthodologiques rigoureuses, conformes aux *Lignes directrices de l'OCDE sur la mesure du bien-être subjectif*, publiées en 2013.

Exposition à la pollution atmosphérique : La moyenne OCDE porte sur tous les pays de l'OCDE hormis la Turquie.

Inégalités de revenu : Les données sous-jacentes concernant l'Australie, l'Islande, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Turquie présentent des ruptures dans les séries temporelles, qui ont été corrigées. La moyenne OCDE porte sur tous les pays de l'OCDE hormis l'Autriche, le Chili, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, l'Espagne, l'Estonie, le Luxembourg et la Suisse.

Écart d'emplois : Les données relatives à l'écart d'emplois pour les groupes défavorisés représentent l'écart moyen de taux d'emploi dans ces groupes, en pourcentage du taux d'emploi du groupe de référence (travailleurs de sexe masculin d'âge très actif), utilisant une moyenne pondérée de l'écart d'emplois pour les mères de jeunes enfants, les jeunes (qui ne sont pas scolarisés ni au chômage), travailleurs âgés, les personnes nées à l'étranger et les personnes handicapées. La moyenne OCDE porte sur tous les pays de l'OCDE hormis le Costa Rica.

Écart salarial entre hommes et femmes : La moyenne OCDE porte sur tous les pays de l'OCDE hormis le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Espagne, l'Estonie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Pologne, la Slovaquie, la Suisse et la Turquie.

Productivité de CO₂ (rapportée à la production) : la productivité de CO₂ basée sur la production est calculée comme le PIB réel généré par unité d'émissions de CO₂ (USD/kg). Sont incluses les émissions de CO₂ résultant de la combustion du charbon, du pétrole, du gaz naturel et autres combustibles. Le produit intérieur brut (PIB) est exprimé en USD constants de 2015, à l'aide des PPA. La moyenne OCDE représente une moyenne pondérée calculée sur la base du PIB et des émissions de CO₂ totaux des pays de l'OCDE.

Stock d'occupation naturelle des sols : La moyenne OCDE des terres (semi-)végétalisées représente une moyenne pondérée calculée sur la base du total des terres végétalisées dans la zone OCDE et porte sur tous les pays de l'OCDE hormis la Colombie.

Confiance dans l'État : Les données relatives à la confiance dans l'État sont indiquées pour l'année de référence ainsi que l'année précédente et l'année suivante afin d'atténuer les effets d'une taille d'échantillon réduite ; si l'on ne dispose pas de données pour les trois années, les données sont indiquées pour les années pour lesquelles elles sont disponibles sur la fourchette considérée. La moyenne OCDE porte sur tous les pays de l'OCDE hormis l'Islande, le Luxembourg et la Norvège.

Mortalité due à des causes évitables : Les taux de mortalité dues à des causes évitables portent sur les morts prématurées liées à des causes qui auraient pu être évitées ou traitées. D'après les définitions OCDE/Eurostat de 2019, on entend par mortalité évitable par prévention les causes de décès qui pourraient être évitées en grande partie par des interventions santé publique et de prévention primaire efficaces (c'est-à-dire avant l'apparition des maladies/traumatismes, ce qui en réduit l'incidence). Les causes de mortalité évitable par traitement sont celles qui peuvent être évitées grâce à des soins de santé efficaces et prodigués à temps, y compris les interventions de prévention secondaire et de traitement (après le déclenchement des maladies, pour réduire le taux de létalité). La moyenne OCDE porte sur tous les pays de l'OCDE hormis l'Autriche, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la République slovaque et la Turquie

Viabilité budgétaire : La moyenne OCDE porte sur tous les pays de l'OCDE hormis la Colombie, la Corée, le Costa Rica, l'Islande et la Turquie.

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.

